Empleo, desempleo & políticas de empleo

8

Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes

Julio César Neffa

Empleo, desempleo y políticas de empleo Nº8 4/2011

C E I L
CONICET

ISSN 1853-0257
Nº8/cuarto trimestre 2011

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes

PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007)

Julio César Neffa

8

CEIL
CONICET

Nº8/cuarto trimestre 2011

Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes

Introducción 5

I. Contenido y naturaleza de las políticas de empleo 11

La naturaleza de las políticas de empleo 12

II. Determinantes y condicionantes de las políticas de empleo 17

II.1. Políticas económicas y reformas estructurales 17
II.1.1. Políticas y objetivos macroeconómicos 17
II.1.2. Políticas y objetivos mesoeconómicos 20
II.1.3. Políticas y objetivos microeconómicos 24

II.2. Dimensiones institucionales y reformas de las normas jurídicas 25

II.3. Cambios en el derecho del trabajo y de la seguridad social 28

III. Tipología de las políticas de empleo en sentido estricto 31

Introducción 31

III.1. Políticas pasivas tradicionales 32

III.2. Políticas activas 41
III.2.1. Las principales políticas neoclásicas (tradicionales y modernas) de empleo 41
III.2.2. Políticas estructurales y de carácter general 50
III.2.3. Las nuevas orientaciones: activación de las políticas pasivas de empleo 62

III.3. Políticas específicas y adaptables según la coyuntura 76

VI. La evaluación de las políticas de empleo 89

VI.1. Evaluación de los objetivos y/o de los mecanismos para identificar los problemas que se trata de remediar 89

VI.2. Evaluación de los resultados de las medidas y de los programas puestos en práctica para alcanzar los objetivos propuestos, una vez identificados 90

IV.3. Evaluación de la implementación, es decir la aptitud del aparato administrativo para concebir correctamente el programa respondiendo a las orientaciones de la política gubernamental, y para ponerlo en práctica 90

IV.4. Aspectos metodológicos de la evaluación 91

IV.5. ¿Cuándo hay que evaluar? 93

IV.6. ¿Quién debe hacer la evaluación? 93

IV.7. Recomendaciones para que la evaluación sea exitosa 94

Conclusiones 96

Notas y referencias bibliográficas. 98

Introducción

Partiendo de la economía del trabajo y del empleo y de nuestras investigaciones realizadas sobre la experiencia internacional en la materia, en esta publicación se ha intentado hacer un listado y clasificación de las principales políticas de empleo sobre las que hemos tomado conocimiento. Las mismas pueden haberse implementado aisladamente, o con más frecuencia agrupando varias de ellas, pero se debe recordar que para ser viables y eficaces deben articularse de manera coherente con políticas económicas, educacionales, sociales, sin olvidar las de innovación científica y tecnológica, en un contexto de cambios en las instituciones y las normas laborales.

Esta publicación está destinada a los estudiantes universitarios de grado y postgrado, y también a funcionarios y asesores de los Ministerios que se ocupan de los problemas de empleo y de políticas sociales, así como a empresarios, sindicalistas y a encargados de la gestión de la fuerza de trabajo en empresas y organizaciones.

Uno de nuestros objetivos es mostrar que no existe una, sino múltiples posibles políticas de empleo y que, en mayor o menor medida, se requiere siempre la intervención activa del Estado para formularlas y ejecutarlas. De manera directa o indirecta las políticas de empleo están inspiradas por diversos enfoques teóricos, tema que ya sido desarrollado en otras publicaciones (Neffa, 2006, 2007; Neffa y Eymard-Duvernay, 2007).

Desde el punto de vista teórico, queremos cuestionar los postulados de la escuela neo-clásica según la cual el desempleo es algo natural, transitorio, voluntario, consecuencia de la preferencia por el ocio, un desequilibrio que finalmente el mercado se encargaría de solucionar si se deja funcionar libremente a las fuerzas de la oferta y demanda de fuerza de trabajo, si los empleadores conservan la libertad de maniobra y tienen la iniciativa para adoptar decisiones siguiendo su propia racionalidad. De ese enfoque derivan las políticas que proponen.

Si bien todos los casos y por distintas razones los gobiernos prioritariamente buscan reducir el desempleo y el subempleo, no es fácil identificar todos sus objetivos finales cuando formulan políticas de empleo, porque eso depende de muchas variables: la gravedad y urgencia del problema, el contexto económico, social y político vigente en un momento histórico en cada país y las relaciones de fuerza entre los actores sociales directamente involucrados. Los medios utilizados para alcanzarlos pueden ser diversos.

En ciertas ocasiones con las políticas de empleo se busca obtener al mismo tiempo otros resultados, como por ejemplo restablecer los equilibrios macroeconómicos y satisfacer las demandas de los empresarios para reducir los costos laborales, flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo y modificar el funcionamiento del sistema de relaciones de trabajo.

Esas demandas empresariales se basan en diversos postulados.

1. Invocan la existencia de elevadas tasas de desempleo como un justificativo para tratar de reducir los diversos componentes de los costos salariales, condicionando a las organizaciones sindicales con el fin de que en las negociaciones colectivas no presionen para aumentar los salarios si quieren conservar el empleo de sus afiliados. Se busca que a nivel de las empresas los asalariados y sus representantes acepten reducir sus demandas de aumentos de salarios reales y de mayores beneficios sociales, acordando una "moderación salarial" (que significa esencialmente una evolución de los salarios por debajo o al mismo nivel que los aumentos de la inflación y de la productividad);

2. Tratan de incidir o de presionar sobre los tres poderes del Estado para que se modifique la legislación del trabajo y de seguridad social e instaurar formalmente una mayor desregulación y flexibilización del uso de la fuerza de trabajo para reducir los costos laborales: ampliación de los periodos de prueba, aumento de la duración del tiempo de trabajo, fraccionamiento del periodo de vacaciones según la conveniencia de la empresa para no contratar reemplazos, reducir el costo de las suspensiones y despidos, frenar del aumento de los salarios mínimos legales e impedir o retardar las mejoras de las condiciones y medio ambiente de trabajo que impliquen costos para las empresas.

3. Se procura dejar de lado la seguridad y la estabilidad en el empleo, abandonando los contratos de trabajo "típicos" (de duración indeterminada (CDI) protegidos por la seguridad social, con garantía de estabilidad y a tiempo completo), e instaurar de manera generalizada la precarización del empleo, autorizando suspensiones durante un tiempo prolongado. En su lugar promover los empleos temporarios, de tiempo parcial, con contratos de duración determinada (CDD), así como contratos de locación de obra o de servicios (mediante lo cual los asalariados devienen legalmente trabajadores "autónomos" o "monotributistas"), o simplemente recurrir al trabajo no registrado o "en negro", dejando a esos trabajadores en situación irregular, sin protección social y sin derecho al preaviso ni a la indemnización por despido.

Ahora bien, en el caso de que estas políticas de empleo flexibilizadoras y de inspiración neoliberal dieran lugar a la creación de empleos, éstos serían de carácter precario, de baja calidad, sin reunir las característica del "empleo decente" como postula la OIT y, por su propia lógica, no se propondrían lograr realmente el pleno empleo porque eso generaría presiones para aumentar el salario.

Como señala Jacques Freyssinet (2005) las políticas de empleo deben evitar caer en varias trampas la "trampa de inactividad" o "trampa de la pobreza" que se produce cuando los desocupados que perciben el subsidio por desempleo estiman que aumentarían muy poco sus ingresos en el caso de volver al empleo y por esas razones deciden seguir cobrando el subsidio, permaneciendo ociosos o trabajando sin estar registrados. La "trampa de los bajos salarios" se hace presente cuando en momentos de crisis o de recesión se ha formado un "ejército industrial de reserva" y los empleadores aprovechan la situación para remunerar lo más bajo posible a los trabajadores poco calificados.

Si bien no nos referiremos directamente al caso argentino, no remitiremos con frecuencia al mismo, porque la experiencia nacional durante el régimen de la convertibilidad fue aleccionadora y es útil para iluminar el problema y visualizar las consecuencias de las políticas neoliberales y sus postulados en materia de economía del trabajo. El agotamiento del régimen de la convertibilidad desembocó en la crisis económica más grave de la historia argentina e implicó tristes récords en materia de desempleo, subempleo, indigencia y pobreza.

En términos generales, para reducir el desempleo y el subempleo y generar nuevos empleos genuinos, se requiere la adopción por parte de autoridades de políticas pasivas y activas coherentes y asignar recursos, pues el libre juego de las fuerzas del mercado dentro del actual modo de producción conduce en otra dirección. Cada vez más el mercado adopta formas oligopólicas generadoras de desequilibrios en beneficio de los empleadores, es "miope" por atarse a la coyuntura y al corto plazo, no permite anticipar y funciona con muchas fallas, tratando esencialmente de economizar fuerza de trabajo para reducir costos (Boyer y Neffa, 2004). Por esa causa el Estado no puede ser un árbitro imparcial, dado que siempre juega endógenamente un papel con incentivos o desincentivos para tratar de reducir el disfuncionamiento del mercado de trabajo y sus consecuencias.

A comienzos de la década pasada, los grandes países en vías de desarrollo emprendieron un sendero de fuerte crecimiento económico y lograron

progresos notables, aunque siguen enfrentando actualmente un problema de desempleo todavía de gran magnitud y que de por sí es sumamente complejo, agravado por factores exógenos. Desde hace casi cuatro décadas el contexto del nuevo orden económico internacional se ha caracterizado por la mundialización de la producción, la desregulación de los mercados, las privatizaciones, la emergencia de los nuevos países industrializados con fuerte vocación exportadora de productos manufacturados baratos y de calidad, presiones para que las fronteras se abran al comercio exterior y faciliten el ingreso de inversiones extranjeras altamente intensivas en capital asegurando el predominio de la economía financiera sobre la economía real y fuertes movimientos internacionales de capital financiero gracias a la desregulación. Esas tendencias se apoyan en las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) que dan como consecuencia una exacerbación de la competencia entre países y un cambio en la división internacional del trabajo. A eso se agregan las consecuencias de la crisis financiera internacional desatada en 2008,

Dado ese severo y volátil contexto macroeconómico aún prevaleciente desde la emergencia de la crisis de los años 1970, los cambios operados con la crisis financiera de 2008/2009 y la actual exacerbación de la competencia internacional, las políticas de empleo tienen un margen más estrecho; requieren su complementación e integración coherente con políticas nacionales macroeconómicas y sociales, que introduzcan cambios institucionales y que adopten nuevas normas laborales. La condición para ser viables, sustentables y con continuidad requiere que se reúnan ciertas condiciones como postula la OIT: fijación de objetivos viables, asignación de recursos, determinación de prioridades, implementación, seguimiento y evaluación. En todas esas instancias deberían participar representantes de los actores sociales. Por ejemplo: un "pacto nacional por el empleo, la productividad y la distribución del ingreso".

En los Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT sobre políticas de empleo se promueve acceso al pleno empleo productivo y libremente elegido y asegurar que todos los trabajadores tengan la posibilidad de adquirir las calificaciones necesarias.

Finalmente cabe señalar que, desde el punto de vista cuantitativo, la relación entre las variables de la PEA no siempre evolucionan en paralelo ya que pueden crearse nuevos empleos y al mismo tiempo permanecer elevada la desocupación cuando por efectos de la dinámica demográfica (crecimiento interno neto y aportes migratorios) el volumen de la población

económicamente activa crece regularmente a mayor velocidad que los nuevos puestos de trabajo. No es lo mismo la creación neta de empleos que los nuevos empleos, pues estos últimos pueden ser simplemente el resultado de la rotación de la fuerza de trabajo y de la creación bruta de empleos. Puede crecer mucho el número de nuevos puestos de trabajo debido a procesos de restructuración productiva, pero esto no significa que aumente el número de empleos netos. Por otra parte, un empleo más no se corresponde con un desempleado menos, porque puede haber un efecto "llamado" o de atracción generado por la creación de oportunidades de empleo y en ese caso ser ocupado por miembros de la Población Económicamente Inactiva que antes no estaban registrados como desempleados. Queda planteada la pregunta ¿a que se debe entonces la creación neta de empleos, habida cuenta de la duración del tiempo de trabajo y de los incrementos de productividad? Por otra parte es necesario recordar que existen sectores de la PEA más vulnerables que otros ante los desequilibrios del mercado de trabajo, donde predomina la heterogeneidad y es conveniente fijar prioridades, según la urgencia y la gravedad de la situación.

* * *

El presente documento está estructurado en varias partes, cuyos contenidos se sintetizan a continuación.

En la primera de ellas se establecen ciertas precisiones acerca de las dimensiones y componentes del concepto *política de empleo,* limitándonos a aquellas en sentido estricto. En la segunda parte se exponen someramente los determinantes y condicionantes de las políticas de empleo: 1) el contexto macroeconómico y las reformas estructurales operadas en las ultimas décadas, 2) los aspectos institucionales y 3) las reformas en las normas jurídicas, todo lo cual constituye el andamiaje o el escenario en el cual se formulan e implementan. La tercera parte se propone identificar las principales modalidades que adoptan las políticas pasivas y activas de empleo, incorporando experiencias internacionales que han servido o pueden servir de inspiración a los responsables de diseñarlas. Dentro de las políticas activas distinguimos la de tipo general y estructural respecto de las específicas y coyunturales. En la cuarta parte se hacen algunas reflexiones con respecto a la evaluación de estas políticas. En las conclusiones se insiste en la conveniencia de involucrar a toda la sociedad y no solo al Estado en la formulación e implementación de las políticas, y de celebrar pactos o acuerdos tripartitos con el objetivos de reducir el desempleo y el subempleo,

generar nuevos empleos, y mejorar su calidad tomando en cuenta la experiencia internacional.

En un documento complementario se hace una breve referencia a las propuestas que en esta materia han formulado varios organismos internacionales: la OIT, la OCDE, la Unión Europea, el BID y el Banco Mundial, que no siempre coinciden entre sí, debido a las diferentes concepciones sociales, económicas y políticas que han predominado en dichos organismos según las épocas y que han evolucionado al compás de los cambios políticos operados en sus países miembros.

I. Contenido y naturaleza de las políticas de empleo

Antes de comenzar a analizar la diversa naturaleza de las políticas, creemos necesario precisar algunas conceptos y definiciones que serán utilizados frecuentemente en el texto.

En sentido amplio, y dada la interrelación entre variables, *"el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos o cualitativos"* (Freyssinet, 2003 y 2006). En ese sentido todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, de inversiones, cambiaria, de crédito, presupuestaria y fiscal, por sectores específicos, de infraestructura, de ciencia, tecnología y de innovación, educativa, de desarrollo regional, social y de salud) pueden movilizarse para generar efectos directos o indirectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público.

En sentido estricto, "la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo" (Freyssinet, 2003 y 2006). Al definirse así la política de empleo, debe insertarse como condición necesaria en un proceso de crecimiento "rico en empleos" (porque el estancamiento y la recesión destruyen empleos), impulsado por un cambio científico y tecnológico orientado hacia la innovación en cuanto a los procesos (que aumentan la productividad, reducen los costos y mejoran la calidad) y sobre todo porque dan lugar a nuevos productos (que aumentan la demanda de una fuerza de trabajo más calificada) y brindan la posibilidad de ampliar el mercado tanto interno como externo.

En este documento, ambas dimensiones de las políticas de empleo serán analizadas en el contexto de economías de mercado, siendo reguladas por el Estado y sometidas a crecientes exigencias en materia de competitividad entre países.

La naturaleza de las políticas de empleo

Es útil clasificar las políticas según sus características y su horizonte temporal. La clasificación de las políticas de empleo en activas y pasivas, fue formalizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el "club de los países ricos", con sede en París. Sin embargo, los conceptos desarrollados en este documento tienen un contenido algo diferente. Otros organismos internacionales, como la OIT por ejemplo, han clasificado las políticas de empleo según otros criterios, más centrados en su calidad. Se pudo observar recientemente un cambio en cuanto a las estrategias de empleo promovidas por parte de la OCDE que, partiendo inicialmente de la recomendación hecha en 1994 de implementar políticas de flexibilización inspiradas en la teoría neoclásica, a comienzos del siglo XXI hizo una revisión y reconoció que aquellas no tuvieron el impacto positivo esperado para reducir el desempleo y tuvieron que tomar en cuenta progresivamente las consecuencias del débil crecimiento económico y las presiones de la competencia internacional debido a la mundialización (OCDE, 1991).

De manera provisoria definimos las "políticas activas de empleo como aquellas que con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen lograr un efecto positivo sobre el nivel de empleo y reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos" (Freyssinet, 2005). Serían entonces activas cuando su objeto es triple: 1) tratar de reducir el desempleo, 2) modificar el nivel y la calidad de la oferta de fuerza de trabajo (para satisfacer las demandas cuantitativas y cualitativas de empleo por parte de los trabajadores), y 3) cambiar la naturaleza de la demanda (para aumentar la cantidad y la calidad de las ofertas de empleo que hacen los empleadores). Pero las políticas activas pueden ser de naturaleza diversa: orientarse a crear empleos temporarios, por tiempo determinado (CDD), de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario, o por el contrario empleos seguros y estables, registrados ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo indeterminado (CDI) y con un horizonte de mediano o largo plazo.

Las políticas activas surgieron históricamente cuando, luego de la crisis de los años 1930, el desempleo era involuntario, estaba provocado por la fuerte caída de la demanda efectiva y comienza el abandono de las políticas del

"laissez faire-laisez passer". Según Keynes, podía haber equilibrio en el mercado de bienes y de dinero y la economía podía seguir funcionando a pesar del desempleo. En ese caso, solo la intervención del Estado podía permitir, vía el estimulo a la demanda efectiva, que aumentaran las tasas y el número absoluto de empleos y bajen las de desempleados (Keynes, XXX).

El origen histórico del concepto de políticas activas de empleo se encuentra en Suecia, como una manera de reconocer el derecho efectivo al empleo en un contexto macroeconómico específico durante la segunda posguerra. Para mantener su inserción en la DIT el gobierno social demócrata sueco de aquella época reasignaba la fuerza de trabajo desde las industrias declinantes hacia las que estaban en expansión y serían más competitivas en el nivel internacional. El logro de ese objetivo exigía una amplia movilidad y reinserción profesional y regional de la fuerza de trabajo y que tanto los ocupados en situación de riesgo de perder el empleo como los desocupados, la aceptaran. Las ayudas para cambiar de domicilio y para reconvertirse profesionalmente -condición que evitaría el desempleo- se consideraban una solución adecuada para esos trabajadores y para la sociedad. Dicha política consiste finalmente en "activar a los desocupados" llegando incluso a controlarlos para que busquen efectivamente un empleo y acepten voluntariamente el empleo que se les ofrece.

Las *políticas pasivas* serían "las que prioritariamente ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción o contención de la oferta de fuerza de trabajo" (Freyssinet, 2005). Son por lo general políticas puntuales y focalizadas, dirigidas a la fuerza de trabajo más vulnerable y precaria. Lo que las caracteriza es tratar de garantizar un mínimo de recursos para asegurar la reproducción de la fuerza de trabajo de las personas sin empleo y minimizar o al menos atenuar los efectos de la insuficiencia de empleos disponibles para dar una ocupación a toda la PEA. La medida pasiva más importante consiste en otorgar a los desocupados un subsidio por desempleo o en su defecto, otorgar los beneficios de políticas sociales u otorgar una asistencia de contenido alimentario.

Esta distinción entre las políticas pasivas y las activas no es excluyente. Comúnmente el subsidio a los desempleados se considera una política

pasiva, pero ese beneficio puede dar al desocupado una posibilidad para formarse, acceder a la información sobre el mercado de trabajo y por esa vía encontrar un empleo. Si el desempleo es de tipo involuntario (comúnmente denominado "keynesiano"), los subsidios a los desempleados (política pasiva) que permiten sostener la demanda efectiva y por ese medio la producción, pueden ser vistos como un instrumento dinámico de las políticas de empleo y que deviene en una política activa al final de ese proceso. Un subsidio a los empleadores para que contraten trabajadores poco calificados y con bajos salarios para preservar el empleo, o una ayuda para la creación de nuevos empleos y para ofrecer pasantías de formación, son caracterizados como una política activa. Pero si la pasantía no desemboca en un empleo, termina siendo un "parking" y constituye solamente una forma de ayuda social a los desocupados, es decir una política pasiva.

No siempre los objetivos últimos enunciados por las políticas activas son explicitados. Entonces cabe preguntarse ¿Las pasantías rentadas de formación son siempre calificantes y permiten acceder al empleo o sólo ofrecen temporariamente ingresos de reemplazo en lugar del salario? ¿Los subsidios a los empleadores para que recluten mano de obra, no desplazan a otros trabajadores ya ocupados dado que los primeros son menos costosos? ¿Las exenciones de las "cargas sociales" que debería pagar el empleador (vista tradicionalmente cono una política activa para estimular la contratación), no son a veces indirectamente un subsidio disfrazado a la rentabilidad de los empresarios?

Trataremos de evitar adherir al determinismo macroeconómico consistente en pensar que el nivel de empleo está totalmente determinado por las condiciones generales de la actividad económica, pues en ese caso la política de empleo corre el riesgo de reducirse a la mera gestión de la penuria de empleos: reducir la tasa de desempleo a un nivel socialmente aceptable, asegurar una garantía de ingreso para los desocupados o promover la incitación del retiro de la población activa hacia la población económicamente inactiva.

Dicho esto, el mejoramiento de la situación de los desocupados depende de la combinación coherente y coordinada de las políticas activas y pasivas.

Como tendencia general respecto de esta clasificación, puede observarse en el nivel internacional, y esencialmente en los Países Capitalistas Industrializados (PCI), que con las crisis del "Estado de bienestar" se ha ido reduciendo la prioridad asignada inicialmente a las políticas pasivas y ha

aumentado la correspondiente a las políticas activas. De manera complementaria, se trata actualmente cada vez más de "activar las políticas pasivas". Como se analizará más adelante, éstas consisten básicamente en estimular a los desocupados desalentados para que salgan de la inactividad, no pierdan la propensión a trabajar y busquen más intensamente un empleo por intermedio de los servicios públicos de empleo. Esto es promovido ya sea bajo amenazas de sanciones (la interrupción de los subsidios al desocupado que no busca empleo por desaliento o por pereza, pues ya no es considerado estadísticamente como un desempleado sino como un inactivo) o con estímulos monetarios movilizadores incrementando el salario mínimo, ensanchando así la brecha con los beneficios otorgados por las políticas sociales, para que los desocupados no se resignen a aceptar en permanencia su calidad de beneficiarios del seguro contra el desempleo o de las políticas sociales de carácter asistencial.

El razonamiento que justificaría esa tendencia de activación es la siguiente: frente a personas privadas de empleo, a mediano o largo plazo es más eficaz afectar los recursos disponibles para favorecer el regreso al empleo de los desocupados, creando puestos de trabajo, antes que seguir otorgándoles un ingreso que reemplace el salario. Este razonamiento se basa en el análisis de los elevados costos que implican las políticas públicas de empleo para reducir o hacer socialmente tolerables los desequilibrios que aparecen en el mercado de trabajo: el desempleo friccional, coyuntural o estructural, la penuria de mano de obra calificada.

Con un enfoque de tipo contable los costos pueden clasificarse como directos, indirectos e inducidos. El costo directo del desempleo es elevado para las instituciones públicas. Son básicamente los subsidios para pagar el seguro contra el desempleo y los gastos de asistencia social para los desocupados y sus familias. También hay costos indirectos o derivados difíciles de medir por ejemplo: a) la reducción o eliminación de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social para alentar que por esa causa los empleadores den empleo a trabajadores con bajos salarios o un trabajo a tiempo parcial, y costos inducidos**,** que son: a) lo que se pierde de ganar el trabajador al quedar privado de salarios, b) la reducción de cotizaciones al sistema de seguridad social por parte de los desocupados, c) la disminución del pago de impuestos "a las ganancias". Una pregunta adicional que puede ser de utilidad es la siguiente: ¿cuántos ingresos percibirían esos trabajadores si no estuvieran desocupados?

Por otra parte tenemos el costo económico global del desempleo, es decir el volumen del PIB adicional que resultaría en el caso de que esos trabajadores estuvieran ocupados. El problema a resolver es saber a quienes se incluye entre los beneficiarios además de los desocupados: ¿ a los sub-ocupados, trabajadores desalentados, a beneficiarios de jubilaciones anticipadas, etc.?). Desde este punto de vista, el desempleo es un derroche de recursos.

Finalmente, pero no por ello menos importante, está el costo humano y social del desempleo, sobre todo el que es de larga duración que es difícil de medir, incluye la pérdida o erosión de la identidad profesional, el sufrimiento psíquico y mental provocado por la sensación de ser considerado inútil socialmente o rechazado por el resto de la sociedad (estigmatizado), la degradación de la salud por la falta de actividad, la pérdida de las calificaciones por falta de uso, el deterioro de las condiciones de vida de todo el grupo familiar, y de sus relaciones familiares y sociales. Pero además, se degrada la cohesión del conjunto de la sociedad y la calidad de la vida colectiva con graves consecuencias a largo plazo.

II. Determinantes y condicionantes de las políticas de empleo

Se presenta aquí un número considerable de políticas cuyos objetivos inciden de manera directa o indirecta sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, con el fin de corregir sus efectos negativos; tratamos también de identificar en cada caso las posibles motivaciones de quienes son responsables de adoptar políticas de empleo en sentido amplio o estricto y los efectos esperados pero sin que ello implique por nuestra parte formular una propuesta.

II.1. Políticas económicas y reformas estructurales

La documentación reunida en otros trabajos del CEIL-PIETTE sobre la experiencia internacional en materia de empleo, nos permite identificar una serie de políticas macroeconómicas (Gautié y Neffa, 1999).

II.1.1. Políticas y objetivos macroeconómicos

1. Asegurar un fuerte y sostenido crecimiento del PBI, gracias al estímulo de la demanda efectiva, elevadas tasas de inversión y de consumo interno, el excedente o un equilibrio del comercio exterior, apoyado en políticas monetarias y fiscales para obtener un excedente fiscal genuino y sustentable que no impida el control de la inflación. La hipótesis central es que por lo general el estancamiento o la recesión no contribuyen a la generación de empleos. Como el desempleo es explicable en buena medida por la concentración de la producción y del ingreso y la reducción o el bajo nivel de la demanda efectiva, dicho crecimiento debería darse procurando que no se consolide el proceso de concentración económica ni se fortalezcan las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales de comportamiento monopólico u oligopólico. Esto se debe a que éstos últimos, siguiendo su propia lógica de producción y de acumulación, utilizan preferentemente tecnologías intensivas en capital que generan pocos nuevos empleos, ejercen presiones corporativas sobre las decisiones de largo plazo de política económica para que no aumenten los salarios cuando el mercado de trabajo se acerca a la condición de pleno empleo. Es decir que sus intereses no siempre coinciden con los del país, ni propician

políticas de redistribución del ingreso que combatan la pobreza y tiendan a la equidad. El mencionado objetivo de estimular la demanda efectiva podría lograrse implementando políticas de inversión pública y fiscales redistributivas de ingresos, directas e indirectas. La valiosa experiencia internacional acumulada por la OIT podría servir de fuente de inspiración. Cabe destacar que así como sin crecimiento económico normalmente no hay generación de nuevos empleos netos, con el crecimiento solo no basta. Es una condición necesaria, pero no suficiente.

2. La fijación de la tasa de cambio cumple un papel determinante. Un tipo de cambio real elevado y flexible, pero que varíe dentro de una banda en función de la coyuntura y con una activa intervención del Banco Central y de los bancos públicos, cumpliría una función importante, pues protegería la industria nacional y demás bienes transables sin necesidad de barreras aduaneras. Además estimularía las exportaciones, generando expectativas favorables para los empresarios más dinámicos que, además de satisfacer la demanda interna, destinarían una parte importante de su producción al comercio exterior.

Por el contrario un tipo de cambio real bajo (dólar barato) y estable promueve las importaciones de bienes de consumo así como los intensivos en capital y desalienta las exportaciones con mucho trabajo incorporado. Este tipo de cambio también impacta sobre los precios relativos incrementando el de los servicios y bienes no transables en detrimento del sector industrial, generando desempleo y subempleo y a término, una redistribución negativa del ingreso, el incremento de la pobreza e indigencia. Dado que el tipo de cambio alto implica por lo general presiones inflacionarias y un freno al incremento de los salarios reales más bajos, el impacto sobre el empleo se verificaría de manera más directa dentro del grupo de trabajadores empleados en los sectores y ramas de actividad más beneficiados por esta política y cuyos productos tienen un alto contenido en empleos.

3. Promover las inversiones directamente productivas en los sectores, ramas de actividad y regiones que se consideren de carácter estratégico en los planes de desarrollo económico y social. Esto es necesario para reducir los desequilibrios, dando prioridad a las PyMEs y a las empresas que generen nuevos empleos de carácter estable. Para lograr inversiones productivas y no meramente especulativas, se debe combatir la volatilidad de los mercados financieros, mediante el establecimiento de períodos mínimos de permanencia como condición para autorizar el ingreso de

capital extranjero. La atracción y promoción de las inversiones directamente productivas en empresas debería ir precedida y acompañada por varias políticas: la construcción de infraestructura económica y social (medios de transporte, comunicaciones, fuentes diversificadas de energía, construcción de rutas, caminos y vías de comunicación) recordando que si el transporte ferroviario es eficiente, la contaminación ambiental es menor, se facilita el tránsito en las rutas, disminuye el consumo de hidrocarburos y se reducen los costos; la construcción de viviendas de interés social para alojar a quienes migrarían desde otras regiones; la simplificación y facilidad de los trámites administrativos y fiscales para la creación o transformación de las empresas (por ejemplo a través de sistemas de "ventanilla única"); la provisión de información y asistencia técnica en innovación científica y tecnológica accesible en la región de implantación; los subsidios o reducciones impositivas para estimular la radicación de empresas en regiones poco desarrolladas con la condición de que generen nuevos empleos registrados; la implantación de servicios públicos de empleo con agencias en la escala local, articulados con el sistema de formación profesional, para estimular la oferta de mano de obra calificada entre otras.

4. Adoptar una política crediticia orientada hacia la generación de empleos, asignando mayores responsabilidades y recursos a la banca pública y a las cooperativas de crédito para la constitución, desarrollo y reconversión de empresas; otorgando facilidades para acceder al crédito con tasas de interés bajas, años de gracia y facilidades en cuanto a las garantías; dando prioridad y facilidades a aquellas que se propongan generar nuevos empleos netos y de calidad. Es decir, empleos calificados y estables, registrados, cubiertos por el sistema de seguridad social y con condiciones y medio ambiente de trabajo que protejan la vida y la salud de los trabajadores.

5. Implementar políticas de generación y distribución del ingreso, pues constituyen variables estratégicas para el incremento de la demanda efectiva y la promoción del empleo, vía dinamización de la demanda. Esto puede alcanzarse mediante el incremento de los salarios mínimos legales y su periódica indexación para compensar la inflación y con la mayor participación de los asalariados en la distribución del ingreso, y ajustando periódicamente los montos de las jubilaciones y pensiones y los estipendios de los planes sociales. La elevación de los salarios mínimos y los subsidios para dar empleo a los trabajadores poco calificados contribuye a estimular que los beneficiarios del seguro contra el desempleo y de los planes sociales sorteen la "trampa del desempleo" (instaurada cuando los salarios reales

potenciales no exceden suficientemente el monto de los subsidios percibidos, desalentando la búsqueda de empleo) compartiendo las ganancias de productividad de las empresas con los trabajadores que las producen, implementando políticas redistributivas directas e indirectas. En una economía cerrada, la redistribución regresiva del ingreso (consistente en el incremento de la parte que va al capital en detrimento del trabajo, en la concentración del ingreso en pocas manos, con grandes diferencias internas dentro de los sectores de empleadores, de cuentapropistas y de asalariados, las inequidades y el deterioro del salario real), tiene un efecto débil o negativo sobre el empleo, por efecto de las diferentes propensiones a consumir, tema ya estudiado por Keynes y Kalecki.

6. Políticas presupuestarias orientada al equilibrio o a la generación de excedentes con el objeto de disponer de recursos para asignar prioridad a las políticas de empleo y poder otorgar subsidios para preservar el empleo o para generar nuevos empleos en el sector mercantil de la economía y en el sector público.

7. Fortalecer el papel de la Aduana y asignar más recursos tecnológicos y más personal calificado para **combatir el "dumping" social** exportador de los países que explotan su mano de obra sometida a trabajos forzados y relaciones de tipo feudal o esclavista que violan los Convenios y Recomendaciones de la OIT ratificados por el país, adoptar una legislación apropiada o recurrir a la Organización Mundial del Comercio (OMC), **evitando y reprimiendo severamente el contrabando de las manufacturas** que se fabrican en el país, pues su penetración pone en peligro la industria nacional, especialmente las PyME, cuya desaparición destruye el tejido productivo.

II.1.2. Políticas y objetivos mesoeconómicos

1. Estimular el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva, tanto en el sector público como en el privado, para hacer posible así la invención de nuevos procesos y productos, satisfacer necesidades de la sociedad, aumentar la productividad y la producción, incrementar las exportaciones en un contexto internacional cada vez más competitivo. De esta manera, se podrían generar nuevos empleos productivos, incrementar los salarios reales y mejorar el nivel de vida de la población. Es sabido que son muy diferentes, a corto y a mediano plazo, los efectos de las innovaciones científicas, tecnológicas y organizacionales

sobre el empleo. En cuanto a los procesos innovativos, a corto plazo sustituyen trabajo por capital, pero a mediano plazo pueden generar empleos ampliando la producción o ganando nuevos mercados gracias al aumento de la productividad, la disminución de los costos unitarios y el mejoramiento de la calidad. Las innovaciones en cuanto a los productos generan más empleos a corto y mediano plazo. Por eso es importante asignar recursos que promuevan y apoyen la generación de nuevos productos con el objeto de asegurar la difusión, adaptación, utilización y absorción de las innovaciones ya que sus resultados serán nuevos procesos productivos y nuevos productos de calidad, sin descuidar el empleo.

Se recuerdan algunas conclusiones de los estudios del Technology Employment Program (TEP) de la OCDE: las empresas dedicadas a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), así como las empresas que prestan servicios tecnológicos a otras empresas son las que, después de las crisis, han experimentado a la vez un mayor crecimiento de la producción, de la productividad y del empleo. Por ello se necesita una política científica y tecnológica explícita y establecer prioridades y secuencias por ramas de actividad, regiones del país, tipos de empresas y de productos. La creación de un Sistema Nacional de Innovación permitiría constituir o reforzar las articulaciones entre las instituciones científicas y contar con empresas innovadoras e instituciones que financien la innovación, para que sus actividades de investigación y desarrollo se orienten hacia la generación de nuevos procesos y productos que tengan éxito en el mercado.

2. Prever y anticipar los procesos de reconversión económica, en un contexto internacional caracterizado por la financiarización, la mundialización y la exacerbación de la competencia. De esta manera se podrán identificar los sectores y ramas de actividad económica que, a término, serán amenazados por la obsolescencia tecnológica y la irrupción de nuevos países industriales que aportarán al mercado productos novedosos y de calidad, con bajos costos. Ese proceso, que requiere fuertes inversiones, la incorporación de nuevas tecnologías, la flexibilización del sistema productivo y la movilidad de la fuerza de trabajo, debe desarrollarse preservando la estabilidad en el empleo y reconvirtiendo la mano de obra. Esto se justifica porque los países que no sean competitivos no van a poder desarrollarse con éxito en el nuevo orden económico internacional. Para esto es necesario disponer de estudios prospectivos acerca de los ciclos de vida de los productos, promover la creación de nuevas empresas, la formación profesional de los trabajadores y organizar la política social

(vivienda, atención primaria de la salud, educación, transporte, etc.) para facilitar la movilidad intersectorial y geográfica de los trabajadores y sus familias. Un ejemplo exitoso fue el caso de países nórdicos, que tenían grandes astilleros navales donde fabricaban barcos de calidad aunque con altos costos, pero a partir de un estudio se dieron cuenta de que no iban a poder competir con los astilleros japoneses, taiwaneses, coreanos y más tarde los chinos. Para hacer frente a ese problema adoptaron políticas laborales de *flexiguridad*, y en tres o cuatro años reconvirtieron al personal de dichos astilleros para adquirir otras calificaciones y los desmantelaron promoviendo nuevas ramas de actividad en los sectores de altas tecnologías pensando en la exportación. Lograron tasas de desocupación relativamente bajas y la reconversión fue exitosa.

3. Promover y apoyar la creación de un sector de economía social. Por razones tanto económicas como sociales y políticas, corresponde apoyar la creación o desarrollo de (verdaderas) unidades de producción cooperativas y autogestionarias, de pequeñas empresas viables basadas en el reclutamiento y formación de desocupados, resultantes de procesos de quiebra y recuperación e incorporar a los desempleados provenientes de despidos sin causa, retiros y jubilaciones anticipadas. Tendrán más éxito si han desarrollado un espíritu emprendedor, y cuenten con un saber productivo y competencias adecuadas, objetivos de política propugnada en los países del MERCOSUR. Una atención prioritaria en materia de formación y reconversión profesional debería prestarse a quienes tienen poca o ninguna calificación. Para facilitar la creación y desarrollo de pequeñas empresas con esas características, en la Argentina se necesitaba en 2010 una reforma de la legislación vigente sobre convocatorias de acreedores y quiebras, que agilizara el proceso de expropiación de empresas quebradas para convertirlas en cooperativas de trabajo, empresas recuperadas y empresas autogestionadas en base a las cuales se consolidará un sector de "economía social".

4. Desarrollar la economía regional y local, otorgando p articular atención a reducir tanto la heterogeneidad estructural consolidada desde mediados de la década 1970 como los desequilibrios regionales y sectoriales en materia de infraestructura económica, educación básica y formación profesional. Para revertir el proceso de concentración económica regional que atenta fuertemente contra el empleo en las regiones menos desarrolladas, la política podría consistir en la promoción, en el nivel regional o local, de parques y distritos industriales, polos tecnológicos, y la construcción de redes de pequeñas empresas que se desarrollen de manera articulada con

universidades, centros de investigación científica y tecnológica (incubadoras de empresas), y de formación profesional, suministrándoles ayuda para la movilidad geográfica de la fuerza de trabajo. Habida cuenta de los procesos de desconcentración y descentralización de las empresas, de manera complementaria se debería impulsar la creación de redes de empresas pequeñas articuladas con medianas y grandes en condiciones justas.

En el corto plazo, la generación de empleos en los niveles regional y local para fuerza de trabajo poco calificada se puede incentivar por medio de grandes obras de infraestructura económica y social (medios de transporte, vías de comunicación, fuentes diversificadas de energía, de viviendas de interés social, etc.). Con respecto a dichos objetivos, debería establecerse una cooperación en asistencia técnica y de formación para la gestión empresarial, orientadas hacia las PyMEs a cargo de universidades y unidades ejecutoras del sistema científico y tecnológico y para la creación de empresas; también en materia financiera, contable, impositiva, de comercialización, tecnológica y de recursos humanos. Más adelante se hará referencia a las políticas específicas de empleo a nivel local.

Al mismo tiempo, en los niveles regional y local, se deberían valorizar las oportunidades que surgen para cultivos tradicionales, productos artesanales y de tecnologías intensivas en mano de obra, que contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo y pueden generar excedentes exportables.

Uno de los obstáculos más difíciles de vencer son las de implementar las políticas de promoción y crediticias dictadas por el gobierno nacional en las provincias menos desarrolladas, donde a veces no se cuenta con instituciones provinciales y locales sólidas con experiencia y dotadas de personal calificado, ni con un sistema educativo y de formación profesional que tome en cuenta las necesidades actuales y previsibles del sistema productivo local. Se deberían desalentar las prácticas clientelares o los comportamientos meramente electoralistas, que se dinamizan durante las contiendas políticas.

5. En el contexto de economías capitalistas de mercado, **promover y apoyar mediante la política crediticia, de información y asistencia técnica, y la formación gerencial el desarrollo de un empresariado industrial** con sentido nacional y de carácter innovador, que sea capaz de asumir los riesgos inherentes, asigne importancia a la inversión directamente productiva para la generación de empleos decentes y la distribución del ingreso como elementos dinamizadores de la demanda

efectiva, participando activamente en la formulación e implementación de estas políticas.

II.1.3. ***Políticas y objetivos microeconómicos***

1. Incrementar, apoyándose en la innovación tecnológica y organizacional, la competitividad genuina de las empresas cuyos productos se destinan a la exportación, y/o a hacer frente a las importaciones para defender el mercado interno. Como se ha mencionado, la tasa de cambio constituye una herramienta estratégica para tal finalidad pero no es la única ni es suficiente. Dicho objetivo se debe buscar preferentemente por medio de la generación de nuevos productos o servicios que respondan a la demanda, la ampliación de la gama de variedades producidas localmente, una mayor productividad con la consiguiente reducción de los costos unitarios de producción, el control y la certificación de la calidad de acuerdo con las normas internacionales, mejoras en el diseño y perfeccionamiento del *packaging* y el cumplimiento estricto de los plazos de entrega sin buscar como único medio la reducción de los costos laborales. De manera complementaria se debería promover mediante la publicidad y los medios electrónicos la demanda interna de los nuevos productos que respondan a necesidades reales, así como la participación de empresas innovadoras en ferias y exposiciones internacionales y la adopción de políticas de comercialización orientadas a consolidar las posiciones actuales y penetrar en nuevos mercados internacionales. De este modo, se promoverían las exportaciones no tradicionales, con nuevos productos de calidad y mucho valor agregado mediante la incorporación de trabajo calificado.

2. Promover la creación y fortalecimiento en la esfera mercantil de la economía de empresas competitivas de pequeña y mediana dimensión dada su capacidad para generar rápidamente empleos procurando el trabajo en redes de manera cooperativa y articulándose con las de mayor tamaño, mediante contratos estables como proveedoras y subcontratistas. Para ello se deberían crear en el nivel local las infraestructuras económicas y sociales indispensables y apoyar las PyME mediante políticas de asistencia técnica a la gestión empresarial (apoyo tecnológico, administrativo-contable, y para la gestión de recursos humanos), monetarias (tasas de cambio favorables para la exportación), asistencia crediticia (otorgar créditos con bajas tasas de interés, a mediano o largo plazo, con años de gracia y con garantías

accesibles), fiscales (eliminación o reducción de impuestos durante varios años en el caso de generar nuevos empleos netos con contratos de duración por tiempo indeterminado y registrados), de comercialización (estudios de mercado y acceso preferencial a una demanda solvente vinculada con las políticas sociales), tecnológicas y de innovación (subsidios y crédito fiscal a las empresas innovadoras que generen nuevos empleos). Está probado de manera generalizada que las grandes empresas, intensivas en capital y con su alta dotación tecnológica, producen bienes con un bajo contenido en trabajo humano y pueden aumentar la producción sin generar muchos nuevos empleos. Las grandes empresas tienen hoy mayores volúmenes de producción que antes, utilizan nuevas tecnologías automatizadas, pero emplean mucho menos personal dentro de la planta debido al uso de tecnologías intensivas en capital y al proceso de tercerización y subcontratación. La innovación tecnológica que incorporan y las nuevas técnicas de gestión utilizadas procuran un incremento de la productividad, pero en el caso de no aumentar la producción ni la demanda, puede eliminar empleos. Las grandes empresas están produciendo hoy mayores volúmenes de producción que antes, utilizando nuevas tecnologías automatizadas, pero cada vez con menos personal. El único estrato de empresas que puede crear empleos rápidamente, brindando acceso a fuerza de trabajo poco calificada y con una baja dotación de capital, son las pequeñas y medianas empresas, de donde se deduce la importancia de estas políticas de promoción. Para el logro de dichos objetivos, en la Argentina debería reformarse la legislación regresiva adoptada durante el régimen de la convertibilidad, y establecer una cooperación en materia de asistencia técnica y formación para la gestión empresarial focalizada en las PyME, a cargo de universidades y unidades ejecutoras del sistema científico y tecnológico y creando empresas de base tecnológica. También debería brindarse apoyo técnico en materia financiera, contable, impositiva, de comercialización, de gestión de los recursos humanos y relaciones de trabajo.

II.2. Dimensiones institucionales y reformas de las normas jurídicas

Tal como lo postula la Teoría de la Regulación, las formas institucionales dan lugar, orientan y fortalecen el régimen de acumulación del capital. Históricamente se han identificado las siguientes condiciones a reunir para

que las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales mencionadas den frutos positivos en materia de trabajo y empleo.

1. Implementar e institucionalizar la concertación tripartita, sin excluir ninguna de las centrales patronales y sindicales representativas, para formular e implementar un "Plan o Pacto Nacional de Empleo, Productividad e Ingresos", el cual debería coordinar e integrar los programas y actividades de todos los ministerios involucrados con las instancias homólogas provinciales y con todas las centrales de asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores. La comunicación de información, la coordinación de políticas y la cooperación dentro de los tres poderes del Estado y en especial dentro de los ministerios, es la condición necesaria para formular políticas viables y realistas, un mejor uso de los escasos recursos disponibles, un seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

2. Crear y poner en funcionamiento una agencia pública para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo (CyMAT) dentro de las empresas, que brinde información, formación, asistencia técnica y créditos promocionales. Se necesita por lo tanto involucrar a representantes de las diversas asociaciones profesionales de empleadores, de trabajadores y de profesionales de la salud y seguridad laboral, centrando su acción en el contenido y la organización "humanizando el trabajo" para que adquiera sentido, sea calificante, se reconozca su utilidad social, se asuma como fuente de satisfacción, creador de identidad y condición para el desarrollo personal.

3. **Desarrollar y fortalecer la administración del trabajo, descentralizar el poder de policía, modernizar la estructura y el funcionamiento de esta dependencia del Ministerio,** dotándola de medios de transporte y soporte informático y de comunicaciones, formulando programas de formación de sus funcionarios y en especial de los inspectores del trabajo. Estos últimos deberían controlar de manera más sistemática el cumplimiento de las leyes laborales, detectar y combatir en especial el trabajo no registrado y la evasión de contribuciones al sistema de seguridad social, las obras sociales y las aseguradoras de riesgos del trabajo deberían actuar además, en coordinación con las agencias de administración fiscal y de seguridad social, y estar acompañados en las inspecciones por representantes de asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores de la rama de actividad o del sector en cuestión.

4. Asegurar que el correcto procesamiento de las estadísticas de

mercado de trabajo, salarios, precios de consumo de la canasta familiar, distribución del ingreso, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de beneficiarios de los planes sociales, tenga carácter de información pública, gratuita, transparente, transmitida en tiempo útil y fácilmente accesible por medios electrónicos, permitiendo de ese modo el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas de empleo.

5. Establecer un acuerdo con las agencias encargadas de cobrar los impuestos y de recaudar los aportes a la seguridad social, para que los organismos de investigación accedan de manera directa a la información sobre el empleo registrado, preservar el secreto estadístico y constituir dentro de los ministerios de Economía y de Trabajo una dirección o unidad estadística encargada de su procesamiento con la responsabilidad de elaborar informes periódicos y de construir una base de datos de acceso directo por parte de las autoridades de dichos ministerios y de los organismos de investigación.

Esa información actualizada, desagregada por regiones, provincias, sectores y ramas de actividad, accesible *on line* resultaría de gran utilidad, tanto para los ministerios nacionales como para los ministerios provinciales con los cuales se podría establecer una red.

Una vez seleccionados los profesionales de planta permanente encargado de esa tarea, sería menester la realización de un curso intensivo así como sesiones de educación permanente con cierta periodicidad. También se podría crear dentro del sitio WEB de los Ministerios respectivos una sección consagrada a brindar esa información.

Hasta el presente, una parte de esa información –de suma utilidad para seguir la coyuntura- no se transfiere *on line* y sólo varios meses después coloca un informe en el sitio web.

6. Completar e integrar la información sobre el empleo público actualmente dispersa, tanto en el nivel nacional (incluyendo las universidades nacionales), como provincial y municipal, desagregando las dependencias de los tres poderes del Estado, llevar un registro y elaborar informes periódicos para observar su evolución y prever las reestructuraciones, la movilidad dentro del sector y cubrir necesidades emergentes.

II.3. Cambios en el derecho del trabajo y de la seguridad social

1. Reformar la legislación laboral para eliminar todas las restantes cláusulas flexibilizadoras negativas introducidas durante los períodos neoliberales. Desalentar y combatir el trabajo no registrado y precario, actualizar la legislación sobre los sistemas de previsión social, de riesgos del trabajo y de obras sociales y permitir la vigencia del principio de libertad sindical. Al mismo tiempo promover y estimular con incentivos directos e indirectos la creación de empleos productivos estables, por tiempo indeterminado, registrados y protegidos por el sistema de seguridad social, bien remunerados, donde predominen buenas condiciones y medio ambiente de trabajo, tornar más difíciles y costosos los despidos colectivos injustificados y, llegado el caso, controlar el cumplimiento de las normas de preaviso e indemnización por despido. La implementación de esta política requiere un servicio eficaz de inspección del trabajo y responsables de organizaciones sindicales y patronales comprometidos, lúcidos y honestos, sobre todo cuando se busca combatir el trabajo no registrado.

2. Combatir la precarización del empleo regulando de manera más eficaz el funcionamiento de las empresas de intermediación en el mercado de trabajo (consultoras, empresas de trabajo temporario, empresas de servicios eventuales, las ONG, servicios universitarios de empleo, etc.). Coordinar su actividad con el Servicio Público de Empleo y garantizar a los trabajadores temporarios, (contratados mediante empresas subcontratistas o que tercerizan una parte de la producción o de la prestación de servicios), el derecho de libertad sindical para afiliarse al sindicato correspondiente a su actividad y negociar colectivamente.

3. Modificar las normas en materia de protección contra los riesgos del trabajo (actualmente en manos de compañías de seguro privadas) para acentuar la prevención, ampliando la cobertura para los trabajadores informales y no registrados. Esto se podría lograr estableciendo premios y castigos a las empresas en función de la evolución de sus tasas de frecuencia y de gravedad de los riesgos ocupacionales. Además, se podrían crear instancias participativas en el nivel de las empresas de cierta dimensión (Comités mixtos de seguridad, salud y condiciones de trabajo, por ejemplo) o en las PYME designar delegados para la prevención de riesgos profesionales encargados de informar y formar a las distintas categorías de personal para analizar las causas de los accidentes de trabajo con vistas a su prevención.

4. Estimular la negociación colectiva promoviendo y estimulando la inclusión, dentro de los convenios colectivos de trabajo, de cláusulas relativas a la creación y protección de empleos estables, registrados y "decentes", la formación profesional y la educación permanente y previendo la regularización de los que trabajan en condiciones precarias.

5. Avanzar en la democratización económica y la gobernancia de las empresas. De manera complementaria, las políticas de trabajo y empleo deberían contribuir a la democratización de los sistemas de gobernancia de las empresas. En Argentina por ejemplo inspirándose en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en los dispositivos sobre los Consejos de Empresa de la ley de Contrato de Trabajo. Además, debería promoverse la participación institucional de los trabajadores en la información, adopción de decisiones y gestión empresarial y apoyar la formación de sus representantes en teorías, técnicas y métodos de gestión empresarial. Como constitutivo esencial de las políticas activas y pasivas de empleo es conveniente institucionalizar dispositivos para apoyar la formación profesional de los trabajadores, de los directivos y gerentes de las "empresas recuperadas" y cooperativas de trabajo, que debería focalizarse en la gestión empresarial y contribuir a la sustentabilidad, estimular su funcionamiento en redes y su articulación con los establecimientos de educación tecnológica, las universidades y unidades ejecutoras del sistema de ciencia y tecnología. De esa manera se podría hacer frente a un mercado estrecho, financiarizado, mundializado y cada vez más competitivo.

6. Hacer efectivas las normas que propician la igualdad de oportunidades en cuanto al acceso a los puestos de trabajo sin discriminación de género, raza, origen social; que a igual trabajo corresponda igual salario, combatiendo la exclusión y la inequidad. Las organizaciones del sector público y empresas privadas deben aplicar las normas vigentes y recurrir al conocimiento ergonómico y a la reconversión profesional, generar cierto porcentaje de empleos para trabajadores con capacidades diferentes y en especial reinsertar a las víctimas de los accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.

Si se reúnen las condiciones antes mencionadas en cuanto a políticas macroeconómicas, cambios institucionales y adopción de normas laborales protectoras del empleo, algunas de las políticas pasivas y activas de empleo que se van a enumerar tendrán mayor oportunidad de contribuir a la creación neta de empleos de calidad y reducir la desocupación, el subempleo y la precariedad (Neffa, 2005a).

* * *

Según J. Freyssinet (2005) en la mayoría de los países capitalistas industrializados la proporción de recursos asignados entre las políticas pasivas y activas es de dos tercios y un tercio y todavía no se observa un crecimiento sustantivo de la proporción de los recursos para las activas. Y más que "activar las políticas pasivas", lo que se buscaría concretamente es "activar a los desocupados" mediante la intensificación de los controles y sanciones a quienes no buscan activamente un empleo o no aceptan los puestos de trabajo que se les proponen. Pero desde mediados de la década pasada y sobre todo como consecuencia de la crisis financiera internacional se otorgaron subsidios (del tipo REPRO en Argentina) o aumentaron los incentivos financieros con fondos públicos otorgados a los empleadores que no despidieran personal, o se aplicaron impuestos negativos para promover la contratación de desocupados.

III. Tipología de las políticas de empleo en sentido estricto

Introducción

La crisis de los años 1970 produjo cambios en el paradigma productivo generando tendencias generales y permanentes de aumento del desempleo y el subempleo, el freno al crecimiento sostenido de los salarios reales y de la participación de los salarios en el ingreso nacional. De la misma manera, la crisis financiera internacional desencadenada por el fenómeno de los *sub-primes* en 2008-2009, tuvo rápidamente un impacto negativo sobre el empleo en los países capitalistas industrializados y por extensión en aquellos sobre los cuales ejercían alguna forma de dominación o estaban muy endeudados. Sin embargo el impacto sobre la economía argentina fue reducido.

A partir de las últimas crisis se fortalecieron de manera generalizada las tendencias a activar las políticas pasivas de empleo, introduciendo reformas institucionales y cambios en las normas jurídicas, con especial énfasis en las instituciones que se ocupaban de la intermediación en el mercado de trabajo.

Dentro de los sectores más vulnerables y que constituyen poblaciones objetivo de las políticas de empleo siguen encontrándose los trabajadores migrantes con bajo nivel de calificaciones que nutren el empleo informal; los jóvenes desertores del sistema educativo sin diplomas ni formación profesional; las mujeres jefas de hogar con familia a cargo y las que tratan de retomar el trabajo luego de una larga interrupción de la actividad (debido a la maternidad y el cuidado de niños de corta edad); los trabajadores de mayor edad que fueron despedidos por el cierre de empresas o su reconversión; las personas desocupadas que reciben una ayuda social y son víctimas del proceso de "estigmatización" y finalmente los desocupados de larga duración.

A continuación se describen y analizan brevemente algunas de las numerosas políticas de empleo verificadas históricamente, las cuales confirman que no hay una *"one best way"*. Su orientación teórica y política es diversa y mencionarlas no significa una aprobación por nuestra parte.

III.1. Políticas pasivas tradicionales

Las políticas pasivas tienen un horizonte de corto plazo o coyuntural, tratan esencialmente de reducir la presión de la oferta de fuerza de trabajo y brindar ayuda a los desocupados. La teoría neoclásica implícitamente confía que el libre funcionamiento del mercado o las políticas que ellos proponen se restablecerá el equilibrio. Algunas de ellas son cuestionables.

1. Protección social de la fuerza de trabajo desocupada. Generalizar la vigencia del seguro contra el desempleo

La instauración del seguro de desempleo constituye la medida de política pasiva más importante para mantener el ingreso y el poder adquisitivo de los desocupados. Consiste en el pago durante un cierto tiempo de una asignación o de un seguro cuyo monto cubra una proporción del salario anteriormente percibido y asegure durante un corto tiempo la subsistencia del trabajador y su familia.

Las políticas neoliberales, de reciente auge, impulsadas por los economistas neoclásicos ortodoxos, sostienen que los trabajadores desocupados permanecen en esa situación de manera voluntaria. Ellas han ejercido mucha influencia para ir reformando progresivamente la versión original de ese sistema. La insuficiencia de los recursos del sistema de seguridad social (por el elevado y persistente desempleo, la evasión y la crisis fiscal del Estado "providencia" o estado "benefactor") y la creciente magnitud del problema, han determinado condiciones cada vez más estrictas para acceder a este beneficio: se exige haber trabajado "en blanco" un número cada vez mayor de meses previos de cotización; se establece un porcentaje del monto del subsidio que es cada vez más bajo con relación al sueldo cobrado anteriormente, o que decrece a medida que pasa el tiempo; se pone un plazo fijo de duración. Esos cambios responden al problema del *"moral hazard"* y obedecen al objetivo de "activar las políticas pasivas" que frecuentemente se proponen como un incentivo para que los desocupados no se desalienten y salgan a buscar más activamente un empleo, en lugar de instalarse en la comodidad que significaría recibir un subsidio durante largo tiempo, de manera estable y segura.

El elevado desempleo, los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas, promovidos en el país primero durante la década de los años ochenta y posteriormente en los noventa en el marco de las "Reformas del Estado" y de las privatizaciones, no han hecho sino agravar la situación financiera de los sistemas de seguro contra el desempleo, por la disminución de las

contribuciones de empleadores y asalariados.

Ante el peligro inminente de déficit de dichas cajas, los empresarios temían el aumento de las contribuciones sociales y por otra parte los trabajadores en actividad no siempre estuvieron dispuestos a aumentar sus propias contribuciones para resolver el problema de sus compañeros caídos en desgracia.

Esto sucede porque las crisis generadoras de desempleo si bien pueden dar lugar a una toma de conciencia colectiva y acciones reivindicativas, para tratar de recuperar las empresas en quiebra también pueden por el contrario, generar temor, contribuir a profundizar los comportamientos individualistas y debilitar los lazos de solidaridad.

El subsidio por desempleo, que puede contribuir a mejorar la búsqueda de empleo de los desocupados, resulta un costo muy elevado para el presupuesto. Puede facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo entre las empresas, pero también puede disminuir la incitación de los desocupados a buscar empleo si su monto del subsidio fuera muy alto o muy largo su periodo de duración.

Como contrapartida, cuando transcurre el período del beneficio y llega el momento en que los desocupados de larga duración no tienen más acceso a esos derechos, quedan automáticamente fuera del sistema de seguridad social, desprotegidos y pasan a depender ya sea de las políticas sociales, o en su defecto de sus familiares y amigos, de las obras de beneficencia, de la ayuda brindada por las ONG, o de la caridad de instituciones religiosas. De esa manera una elevada proporción de desempleados desemboca progresivamente, primero en la pobreza y la indigencia, posteriormente en la marginalidad y la exclusión social. Los estudios desde la perspectiva de las psicopatología y psicodinámica del trabajo (Dejours, 1990) han puesto de relieve que en el estado de insatisfacción de las necesidades básicas, resultante de la pobreza y la exclusión, y aunque no se pueda establecer una relación causal directa, se observa el incremento de la prostitución, la delincuencia y los atentados contra la propiedad (Freeman, 1995). En ciertas situaciones, la depresión o desesperación resultantes pueden crear las condiciones que estimulan la violencia familiar, el alcoholismo y el consumo indebido de drogas. La cantidad de intentos de suicidio asociados a situaciones de persistente desempleo y estigmatización han crecido vertiginosamente en todos los países (Dessors y Guiho-Bailly, 1998,

Dejours 2008).[1]

2. Políticas demográficas que actúan sobre la PEA para reducir de manera global la oferta de fuerza trabajo

Ciertas medidas de política económica y social aplicadas con el apoyo de organismos financieros internacionales en países con economías subdesarrolladas trataron de contribuir, por diversos medios y con una perspectiva de mediano o largo plazo, han procurado:

1) reducir a término la oferta futura de fuerza de trabajo adoptando diferentes políticas:

- orientarse a la planificación de los nacimientos o promover la "paternidad responsable", para reducir las tasas de natalidad, recurriendo incluso a la esterilización,
- adoptar una legislación que aumente la edad mínima para contraer matrimonio,
- no actualizar el monto de las asignaciones familiares y las primas por familia numerosa para desalentar la procreación.

2) reducir a corto plazo la oferta de fuerza de trabajo femenina, al adoptar políticas sociales natalistas o aumentar las asignaciones familiares para estimular la constitución de familias numerosas cuya atención requiera que las madres se concentren en las tareas domésticas y el cuidado de los niños y por esa causa permanezcan durante varios años dentro de la población económicamente inactiva.

3) Establecer impuestos a las familias numerosas, incluso a partir del segundo hijo, como fue el caso de China.

Pero en cualquiera de estos casos, aún cuando a corto plazo se promueva el retiro de fuerza de trabajo femenina hacia la inactividad, los efectos

[1] Con referencia al caso argentino, estas reflexiones hicieron tomar conciencia de que se constata una situación extremadamente grave ya que, por diversas razones y según las cifras oficiales, sólo entre el 6 y el 8% de los desocupados perciben el seguro de desocupación cuyo monto se sitúa alrededor de los 250-300 pesos mensuales. Entonces, un elevado número de personas que trabajaron en negro, y en consecuencia no cuentan con aportes jubilatorios durante ese lapso, y no pueden computar los años de desempleo como años de actividad, llegarán a la edad jubilatoria sin la posibilidad de gozar normalmente de jubilaciones o pensiones, lo que plantearía problemas inéditos a la política social.

sensibles para reducir la oferta de trabajo se producirían dentro de unos dieciséis o veinte años, porque sus destinatarios potenciales aún no nacieron.

Estas políticas fueron aplicadas de manera explícita y con mucho rigor en algunos países asiáticos: India, Pakistán y la República Popular China y contaron esencialmente con el apoyo de organismos financieros internacionales temerosos de la explosión demográfica que haría realidad la predicción de Malthus.

Pero ciertos demógrafos han alertado acerca de las implicancias de estas medidas, 1o que a término aceleraría el envejecimiento de la población, y lo mismo han expresado economistas y sociólogos, pues una disminución o el crecimiento lento de la población puede llegar a afectar negativamente la demanda efectiva, frenar las posibilidades de obtener rendimientos crecientes de escala y por lo tanto hacer más lento el proceso de creación de nuevos empleos.

3. Políticas de control y reducción del proceso inmigratorio

Las políticas para controlar la inmigración se pueden implementar cerrando las fronteras; negando o retaceando la entrega de los documentos de identidad que habilitan para ingresar al país y trabajar legalmente; limitando los permisos de residencia necesarios para formalizar los contratos de trabajo de los extranjeros; otorgando ciertos beneficios a aquellos que renuncian a sus empleos y regresan a sus países de origen con sus familiares, o expulsando a los inmigrantes ilegales que trabajen "en negro"; impidiendo que los extranjeros ocupen puestos en el sector público, etc.

Ese es el argumento esgrimido actualmente por los partidos europeos de extrema derecha cuando expresan: "los extranjeros nos sacan los empleos a los trabajadores nacionales, y como el número de los desocupados es casi similar al de los extranjeros ocupados, si se van, se resuelve el problema".

Otro tanto ocurre en los países latinoamericanos. En el pasado, y en momentos de graves crisis, esas políticas buscaron su justificación, pero en nuestros días parecen estar impulsadas por ideologías "chauvinistas", xenófobas y racistas, contrarias a la solidaridad, olvidando que durante mucho tiempo extranjeros provenientes de Europa poblaron estos países en vías de desarrollo. Los inmigrantes provenientes de los países limítrofes con menor grado de desarrollo económico realizan tareas no calificadas y poco remuneradas que los trabajadores nacionales no desean o no saben hacer: por ejemplo la extracción de minerales, cosechas agrícolas estacionales,

trabajando como peones de la industria de la construcción, llevando a cabo recolección de residuos o tareas de limpieza de vías de comunicación, o más frecuentemente como personal doméstico femenino. Pero como se ha demostrado, esos extranjeros no son fáciles de reemplazar por trabajadores nacionales en el corto plazo, dado el perfil y los requerimientos de los puestos de trabajo que ocupan, su bajo prestigio social, su pobre contenido, el bajo nivel de calificaciones requeridas y las remuneraciones que perciben.

4. Prolongación de la permanencia de los adolescentes y jóvenes en el sistema educativo

Se puede prolongar por ley la escolaridad obligatoria de los jóvenes: por ejemplo llevándola desde los 14 hasta los 16 años. Pero es la persistencia del desempleo de los adultos "jefes de familia" o la situación de indigencia o pobreza lo que generalmente impulsa el ingreso de "trabajadores adicionales" en el mercado de trabajo, con frecuencia niños y jóvenes que desertan del sistema escolar.

Los que aún no alcanzaron esa edad no deberían, en principio, salir del sistema educativo y buscar un empleo remunerado. Esta medida, aceptada y más aún demandada socialmente, ha sido evaluada positivamente por la UNESCO; pero al mismo tiempo desde el punto de vista de la política laboral tiene un efecto importante en el momento de su inicio: saca del mercado de trabajo y de la PEA a grupos de jóvenes, con lo cual se retrasa la búsqueda de su primer empleo. Siendo sus tasas de desempleo varias veces superiores al promedio, esto tendría un impacto considerable que haría bajar la tasa de desempleo, dado su peso en la pirámide poblacional y que.

Esta política requiere compatibilizar las disposiciones de las leyes en materia de educación pública con el derecho del trabajo; se eleva la edad mínima, para que no haya contradicciones y se erradique el trabajo infantil.

5. Restricción, explícita o implícita, al empleo de las mujeres

Este tipo de políticas, criticadas en algunos casos por cierta tendencia discriminatoria, se han formulado e implementado para reducir, implícita o explícitamente, la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, considerando que su acceso al mercado de trabajo es una causa del incremento de la desocupación.

Se puede desestimular su participación en la PEA demorando la mejora de la calidad del sistema educativo y el paso a la doble escolaridad para los

niños de corta edad, asignando un bajo presupuesto para la creación de guarderías infantiles y jardines de infantes, o para el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas juveniles de carácter complementario a las actividades áulicas, etcétera.

También se podría incluir en este grupo a las políticas sociales que otorgan subsidios a las familias, a condición de que estas cumplan de manera más estricta con sus obligaciones hacia sus hijos en cuanto a la concurrencia asidua a las escuelas y visitas periódicas a los servicios de atención primaria de la salud, porque su cumplimiento implica dedicarles un tiempo dentro de la jornada de trabajo habitual.

Por el contrario, otra medida (de carácter permanente o coyuntural) que se podría aplicar para hacer variar la tasa de participación femenina, pero ahora con efectos positivos, sería un perfeccionamiento de las normas jurídicas referidas a la licencia por maternidad/paternidad y al período de "excedencia". Si las mujeres o varones padres de familia tuvieran la seguridad de conservar el puesto después de beneficiarse durante uno o dos años de ese tipo de licencia, si su promoción escalafonaria no se frenara por causa de la licencia y si el sistema de seguridad social compensará de alguna manera la interrupción o disminución del salario, probablemente un cierto número de madres y de padres saldrían temporariamente de la PEA para cumplir con sus responsabilidades familiares, creando las condiciones para que durante ese tiempo otras personas desocupadas fueran reclutadas los reemplacen, con lo cual disminuiría el desempleo.

El número, la localización geográfica, las condiciones de ingreso, el costo y la calidad de las guarderías infantiles, jardines de infantes y actividades preescolares, tienen un impacto directo sobre la mayor o menor propensión de las mujeres a trabajar fuera del hogar. Si en todas las guarderías infantiles, la escuela primaria y secundaria se pasara de la escolaridad simple a la doble y se ofreciera a mediodía un sistema de comidas apropiado, las padres de familia podrían delegar esas tareas y disponer de tiempo para trabajar fuera de sus hogares. El incremento de la cantidad y calidad del trabajo de los docentes, la construcción de nuevos establecimientos, la generalización de la doble escolaridad, la reducción del promedio de alumnos por clase, los reemplazos de docentes en caso de licencias, así como la mejora de su remuneración y un mayor reconocimiento social contribuirían a generar nuevos empleos, a estimular la formación de maestros y profesores y a mejorar los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Hay aquí un ejemplo claro de la necesidad de coherencia entre las políticas de empleo y las de carácter educativo y social para evitar una discriminación hacia el trabajo de las mujeres.

6. Estimular las jubilaciones anticipadas y los retiros voluntarios

La medida consiste en bajar de manera sistemática la edad máxima y el número mínimo de años de cotizaciones a la seguridad social para acceder a la jubilación, pero en contrapartida de la creación de empleos para un número equivalente de jóvenes trabajadores.

Esta medida de política está condicionada a la situación financiera del sistema previsional y a las cuentas fiscales, pues con frecuencia el sector público debe tomar a su cargo, total o parcialmente, los meses de sueldo y las cotizaciones de los años que restan entre el momento del retiro anticipado y la edad jubilatoria.

La reducción de la vida económicamente activa para ciertas categorías de trabajadores y empresarios se puede justificar también como consecuencia del desgaste acelerado de la fuerza de trabajo en tareas pesadas, insalubres y repetitivas.

También puede constituir una opción personal por parte de quienes asignan mayor valor a la calidad de vida, a la atención de la familia, a la vida de relación con familiares y vecinos y a la solidaridad social (el lema sería: "trabajar menos para que todos trabajen"). La jubilación anticipada permite a algunos dedicarse de manera más intensa a actividades culturales y artísticas, y a otros -que tienen ciertas calificaciones y competencias y sienten la necesidad o el deseo de transferirlas socialmente- destinar gratuitamente su tiempo a actividades sociales cooperando con asociaciones profesionales, ONG, movimientos religiosos, ecológicos o políticos, o a apoyar la formación de trabajadores y empresarios para desarrollar pequeñas y medianas empresas que son las que, con menos dotación de capital, pueden crear más empleos en lo inmediato.

Las políticas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas crearían empleo sólo si en su reemplazo se empleen jóvenes y no se incorporen tecnologías ahorradoras de la mano de obra que se retira. Las políticas que estimulan estas modalidades para trabajadores de cierta edad, posibilitan reclutar de inmediato a otros trabajadores para reemplazarlos, disminuyendo la tasa de desocupación. Han sido muy utilizadas en los países europeos que llevaron un proceso acelerado de reestructuración económica (por ejemplo los astilleros navales, la industria textil y la industria del carbón y del acero)

que redujo sensiblemente el número de empleados. Lo mismo sucede cuando los empleadores desean sustituir fuerza de trabajo más antigua, con poca educación formal, que ya ha sido ¨usada¨, está ¨gastada¨ como consecuencia del esfuerzo soportado lo largo de la vida activa y condiciones y medio ambiente de trabajo, temerosa o resistente a que siente temor o se resiste a aprender y operar con las nuevas tecnologías y vinculada tradicionalmente a la organización sindical. En su reemplazo se trata de incorporar otra compuesta por trabajadores más jóvenes, con poca experiencia laboral, pero con más años de escolaridad formal, una formación profesional más actualizada, estudios superiores y destreza en el manejo de las nuevas tecnologías informatizadas. Estos trabajadores son más dóciles y disciplinados por el temor a la desocupación y adhieren a otros valores culturales que buscan obtener reivindicaciones pero sin mayor propensión a participar en la vida sindical.

A esto cabe agregar que cuando esa desvinculación forzada afecta a trabajadores que están en buenas condiciones de salud, han acumulado una valiosa experiencia reconocida socialmente y tienen la expectativa de seguir trabajando, el cese involuntario y anticipado de la actividad laboral provoca desestructuración de la personalidad, grandes sufrimientos y pérdidas de identidad que pueden desembocar en depresión.

De manera complementaria se debería reducir la edad máxima y el número mínimo de años de cotizaciones a la seguridad social, para acelerar la jubilación de trabajadores que se desempeñen en ramas específicas de actividad donde se hubiera comprobado científicamente que la excesiva carga física, síquica y mental del trabajo, las deficientes condiciones y medio ambiente de trabajo, han atentado contra la vida y la salud de esos trabajadores.

Pero la obvia condición previa para que esa política no genere grandes resistencias ni conflictos mayores entre los potenciales beneficiarios, es que el monto de los haberes jubilatorios a percibir y el grado de protección social cubran de manera honorable las necesidades de los retirados o jubilados desde el momento en que abandonan su empleo y no los obliguen a buscar otro empleo suplementario para completar sus ingresos.

7. Una pseudo política: maquillar las estadísticas laborales o impedir la transparencia de la información

La “huida hacia delante”, la mentira piadosa y el maquillaje estadístico se ha manifestado en varios países, ante la violencia insostenible que para los

gobiernos significan las elevadas tasas de desempleo y de subempleo suministradas por los institutos nacionales de estadísticas. Esto ha provocado desconfianza acerca de la veracidad de las cifras, la competencia profesional de su personal, buscando por la vía de la subcontratación a consultoras privadas o simplemente privatizando servicios estadísticos, un tratamiento "más exacto" de los datos, cuyas cifras se consideran ¨infladas¨. También se han observado casos extremos, que propugnan la interrupción temporaria de la encuesta permanente de hogares.

Con frecuencia se ha registrado en varios países la propuesta de un "tratamiento cosmético" y manipular las estadísticas de la PEA para esconder la magnitud dramática del desempleo. Entre esos artificios para disminuir el numerador de la fracción antes mencionada, pueden contarse en primera instancia los siguientes:

- no contabilizar entre los desempleados a aquellos trabajadores despedidos que están haciendo pasantías para reconvertirse, o a los jóvenes que buscan su primer empleo, contrariando las instrucciones de los estadígrafos del trabajo y falseando las comparaciones internacionales,

- no considerar como verdaderos desempleados a los trabajadores desalentados que, por causa de su fracaso, no buscan activamente un empleo, ni a quienes son beneficiarios de los planes sociales, como es frecuente el caso,

- contabilizar entre los ocupados a todos o a un alto porcentaje de los desocupados beneficiarios de los planes sociales que llevan a cabo una contraprestación.

- no prestar atención al trabajo no registrado o "en negro", ni a las actividades informales.

Un artificio habitualmente utilizado consiste en demorar la publicación de la información sobre el desempleo, o hacer los anuncios en días y horas claves (viernes por la tarde por ejemplo) en función de los acontecimientos electorales, eventos deportivos, visitas de autoridades extranjeras o de representantes de los organismos financieros internacionales.

Finalmente, y con el ánimo de confundir a los inexpertos, se podría publicar cifras sobre los subempleados, desagregando entre los demandantes y no demandantes de empleo, con el propósito de que no se advierta la magnitud del total. Sólo los más avezados adicionan las diversas columnas para captar toda la realidad.

Todo este maquillaje -que finalmente queda al descubierto-, suele ir acompañado de comparaciones internacionales con los países más desfavorecidos, buscando un consuelo, aduciendo que "el problema del desempleo es mundial y que en términos comparativos el país no estaría en una mala posición".

III.2. Políticas activas

Recordemos brevemente: las políticas activas son aquellas que, por diversos medios y con un horizonte de mediano o largo plazo, procuran la generación de empleos, reducir el desempleo y el subempleo, aumentar la empleabilidad y la reconversión de la fuerza de trabajo para evitar los despidos. Algunas de ellas son cuestionables por los medios propuestos. Recientemente se ha incorporado una dimensión cualitativa a esta noción, porque a propuesta de la OIT se busca crear "empleos decentes".

III.2.1. Las principales políticas neoclásicas (tradicionales y modernas) de empleo

Las tendencias a la precarización de la relación salarial se fortalecieron luego de la crisis de los años 1970, tratando de abandonar lo que se consideraba "rigideces institucionales" que perturbaban el funcionamiento de los mercados y en particular del mercado de trabajo, atentaban contra la eficacia y se promovieron reformas laborales flexibilizadoras contra las "formas típicas de empleo" y sobre la organización del tiempo de trabajo y los modos de determinación de los ingresos de los asalariados. Pero tal vez las políticas que se implementaron más rápidamente se dirigieron a reducir los costos laborales, directos e indirectos.

1. Flexibilizar (hacia abajo) el costo de la relación salarial

Desde la crisis de los años 1970 y por el impulso de las políticas neoliberales, se trató de instaurar la flexibilización de la relación salarial, considerándola esencial para el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y una condición para promover la creación de nuevos empleos por parte de los empleadores.

a) La reducción de los costos salariales directos y/o indirectos con varias modalidades fue la política más preconizada por ciertos organismos

internacionales, como un medio para permitir la reconstitución de las tasas de ganancia empresariales deterioradas desde hace un cuarto de siglo, y por ese medio aumentar las inversiones condición necesaria para crear empleos. Algunas de esas políticas pueden ser cuestionadas.

La política consiste en reducir el salario directo a cargo de los empleadores, cambiar la legislación sobre el salario mínimo haciéndolo más flexible; permitir la estabilidad en términos reales a pesar de la inflación o la disminución de los salarios básicos de convenio; eliminar o suspender la indexación automática de los mismos según la inflación, así como bajar el salario indirecto, disminuyendo el monto de las llamadas "cargas sociales" para el sistema de seguridad social por parte de la empresa, sugiriendo la reducción de los subsidios patronales a las obras sociales y al consumo de sus asalariados y de las ventajas o derechos adquiridos por estos (por ejemplo: dejando sin efecto las tarifas subsidiadas en comedores internos, las ayudas para el transporte, o eliminando los ticket canasta).

La búsqueda de reducir los costos del trabajo se justificaba por las exigencias de competitividad-precio: se verificaría a costo plazo un aumento de la competitividad-precio si por ese medio la empresa lograba aumentar sus partes del mercado, aumentar los márgenes de ganancia y destinar una parte de esta a hacer inversiones directamente productivas, y por esa vía aumentar la productividad a mediano plazo y generar nuevos empleos.

En efecto, la reducción de los costos del trabajo cambia los precios relativos y la elasticidad de sustitución entre los factores de la producción. Pero si esa reducción del costo trae como consecuencia una disminución del ingreso disponible para los asalariados, se produce en contrapartida un efecto depresivo sobre la demanda interna que a término contribuye a la disminución del empleo.

El análisis puede efectuarse también invocando al funcionamiento de «la curva de Phillips», según la cual el aumento de la tasa de salario y su impacto sobre la inflación ejerce una presión negativa que hace crecer las tasas de desempleo. Pero si bajan los salarios habría un efecto positivo sobre el empleo, y a su vez, la reducción del desempleo presiona hacia arriba las tasas de salario.

Ahora bien, esta política que despertó lógicamente muchas reacciones por parte de las organizaciones sindicales, disminuyó ciertamente los costos laborales a cargo de las empresas, pero la experiencia internacional recopilada por la OCDE en 2006 y la OIT ha demostrado fehacientemente

que no ha logrado mucho éxito para crear más empleos y que en contrapartida ha incrementado la intensidad del trabajo y deteriorado el clima laboral, además de reducir la participación de los asalariados en el ingreso nacional.

b) Una medida generalizada para reducir el costo indirecto del trabajo consiste en la disminución de las cotizaciones a la seguridad social a cargo de los empleadores y el freno al incremento del costo de la seguridad social, para eludir la contribución patronal. Las prestaciones básicas del sistema tienden entonces al mínimo, el derecho a las mismas está limitado al periodo de actividad. Pero desde hace un tiempo comienza a participar más el Estado para financiar el déficit, con lo cual se desconecta la seguridad social del salario, brindando mayor libertad al Estado y a los empresarios para fijar este último.

Las formas de compensar esas diferencias inducen la instauración de una protección social complementaria a cargo de las empresas (formando parte de la gestión de la fuerza de trabajo para fidelizarla selectivamente), o desarrollar seguros individuales a cargo del propio trabajador interesado.

Otra medida puede consistir en la creación de empleos a tiempo parcial por medio del fraccionamiento de empleos a tiempo completo, acordando durante un cierto periodo una importante reducción de las cotizaciones de los empleadores al sistema de seguridad social.

En otros casos para promover la creación de empleos de trabajadores poco calificados se reducen las cotizaciones patronales para todos los trabajadores cuyos salarios están próximos al mínimo legal, situación que puede perdurar.

Estas reducciones de los aportes patronales se han adoptado recientemente para controlar las presiones y amenazas de deslocalización de empresas o de los empleos poco calificados hacia los países donde se pagan bajos salarios, aún cuando es muy difícil compensar la gran diferencia entre ellos. Esas políticas tienen más efecto cuando se trata de bienes y servicios no transables, protegidos contra la competencia internacional.

La evaluación de estas medidas en cuanto a sus efectos sobre el empleo con bajos salarios es incierta, porque el trabajo calificado y los bienes de producción que tienen incorporado el progreso tecnológico son entre sí complementarios, mientras que son sustitutivos del trabajo poco calificado, generando que el sesgo tecnológico provoque un desplazamiento de la

demanda, lo cual beneficia a las ramas de actividad que emplean poco trabajo calificado.

Por este camino a menudo se cae en "la trampa de los bajos salarios" que se manifiesta cuando las reducciones de las cotizaciones al sistema de seguridad social se aplican a los salarios del mismo nivel o por debajo del salario mínimo. Si aumentaran los salarios de esos trabajadores los empleadores perderían una parte de esas exoneraciones fiscales. Esto trae como consecuencia que si la situación del mercado de trabajo lo permite y los sindicatos no reivindican, los empleadores no reconocen los incrementos de la productividad o de las calificaciones de esos trabajadores con bajos salarios. Pero a largo plazo, la prioridad dada al desarrollo de actividades que utilizan trabajadores poco calificados frena la modernización y el progreso científico y tecnológico.

Pero todas estas medidas tienen un costo presupuestario y disminuyen los recursos del sistema de seguridad social, lo cual puede generar problemas en el futuro.

2. Precarizar el estatuto de la relación salarial

Se verificó desde hace casi medio siglo una tendencia a frenar el crecimiento de los empleos por tiempo indeterminado (CDI) con estabilidad y seguridad garantizadas y avanzando hacia la diversificación de las «formas particulares de empleo» (FPE) y la segmentación de los mercados de trabajo, que se manifiesta en la emergencia de "formas específicas de empleo" y "empleos atípicos" que se difunden progresivamente pero que todavía no han llegado a implicar a la totalidad del empleo. En las diversas fases del ciclo económico las FPE adoptaron diversas modalidades:

- el trabajo a tiempo parcial, que involucra mayoritariamente a las mujeres,

- los contratos de duración por tiempo determinado (CDD),

- el trabajo contratado mediante agencias de servicios eventuales, o de trabajo temporario (ETT), y

- los contratos que otorgan ayudas a empleadores y a trabajadores para promover la inserción profesional de carácter precario.

A pesar de todo eso, actualmente ni la mayoría de la PEA no ocupa empleos precarios o está totalmente regulada por CDD. Ese proceso se frenó por las resistencias de las organizaciones sindicales sobre todo en las grandes empresas y en el sector público.

Es un proceso complejo porque, (J. Freyssinet (2009), en el nivel macroeconómico el modo de producción capitalista engendra dos exigencias contradictorias.

- el empresario trata de minimizar sus costos de producción y sobre todo el costo salarial; por eso avanza para instaurar la precarización de todos los componentes del estatuto de los trabajadores;

- por otra parte trata de maximizar la productividad de los trabajadores, y esto requiere calidad y que el proceso productivo funcione eficientemente, para lo cual se necesita estabilizar a los asalariados, formarlos y utilizar sus calificaciones así como contar con su cooperación y el ejercicio de sus competencias.

Otra contradicción con la cual deben convivir los empresarias se da entre sus intereses individuales y colectivos:

- ellos buscan debilitar el poder de negociación de los asalariados y para lograrlo los colocan en situación de inseguridad, los hacen competir entre sí y promueven su segmentación;

- pero cuando se llega a un cierto estadio de ese proceso, entra en peligro la reproducción de las relaciones sociales: los empleadores se dan cuenta de que a mediano y largo plazo les conviene más una estabilización controlada de la relación salarial.

La forma en que se articulan estas exigencias, que son contradictorias, evolucionan con el correr del tiempo según las fases de los procesos de acumulación del capital, de las estrategias de las fuerzas sociales y de sus relaciones.

Hay que ser entonces prudente para aplicar sistemáticamente la noción de dualismo al mercado de trabajo, oponiendo *"insiders"* contra "*outsiders",* mercado primario contra el secundario. Lo que ocurre es más bien una segmentación y los empresarios tratan de no oponer entre sí esas categorías, sino de optimizar todas las formas posibles de movilización de la fuerza de trabajo en función de sus cambiantes necesidades y aumentar la flexibilidad.

3. Flexibilizar la configuración del tiempo de trabajo

La flexibilidad en cuanto al uso de la fuerza de trabajo se instrumentó con o sin reducción de la duración del tiempo de trabajo. Estas políticas se aplicaron en la mayoría de los países, pero de manera diferente según las legislaciones nacionales y las necesidades de los empleadores. Lo que se

buscaba con estas medidas era la intensificación de la utilización de los medios de producción y amortizarlos más rápidamente, ampliar la duración de los horarios de atención a los clientes y usuarios para aumentar la rentabilidad del capital, aumentar la eficiencia de los servicios prestados al publico para fidelizarlos. Se requirió intensificar el trabajo, generalizar el trabajo nocturno y por turnos, trabajar los fines de semana o feriados y diversificar los horarios de labor a los cuales tuvieron que adaptarse los trabajadores.

Para reducir la recurrencia a las horas extraordinarias, que por lo general implican un crecimiento porcentual de las remuneraciones respecto de las horas normales, se instauraron contratos de trabajo por una cierta cantidad de horas anuales, cuya distribución a lo largo de la semana y del año se llevaba a cabo de manera irregular según las necesidades de la empresa. De esa manera se reduce la necesidad de contratar personal adicional en caso de que en ciertos días de la semana o del año se requiera normalmente contar con más personal. El trabajador debe estar disponible para satisfacerlas sin solicitar una compensación monetaria aún si las jornada superaran la duración máxima legal.

Como la actividad económica y la demanda variaban tan fuertemente y de manera imprevisible, se buscó paralelamente variar los horarios de trabajo, pero con poco tiempo de preaviso. Por ejemplo fraccionar la jornada de trabajo y aumentar el periodo de des canso entre los dos medios días en función de la demanda de los clientes y usuarios, sin que fuera posible o económicamente viable para los trabajadores volver a sus hogares durante dichas pausas.

En algunos casos se recurría a las nuevas tecnologías para movilizar a los trabajadores fuera de sus horarios normales de trabajo cuando se los necesitaba (por teléfonos celulares o computadoras portátiles otorgadas por la empresa).

4. Flexibilizar el nivel de la negociación de las relaciones de trabajo

Los informes de la OCDE de 1994/5 propugnaban la descentralización de la negociación colectiva para que las condiciones de empleo y el salario se adaptaran rápidamente a las especificidades de los mercados locales de trabajo, a la heterogeneidad de las empresas, al nivel de las calificaciones de los asalariados y a los resultados de las unidades de producción. El otro objetivo no declarado era debilitar el poder sindical, heterogeneizar las reivindicaciones dentro del mismo sector o rama de actividad para dificultar

la adopción de posiciones colectivas comunes, y personalizar las relaciones de trabajo promoviendo finalmente relaciones de trabajo individuales de cada trabajador con la gerencia de Recursos Humanos.

En un estudio famoso de Calmfors (OCDE, 1997) construyó tres tipos ideales de negociación colectiva, en función de sus resultados sobre el salario y el empleo.

En un sistema descentralizado de negociación en el nivel de las empresas, los asalariados perciben la presión específica de la competencia y toman en cuenta las relaciones salario-empleo en el nivel micro-económico cuando negocian el salario, con el resultado de incrementar las desigualdades entre empresas, incluso de la misma rama de actividad.

En un sistema centralizado en el nivel nacional interprofesional, los salarios y empleos se determinan mutuamente y no se intensifican las desigualdades entre las diversas ramas de actividad.

Pero cuando la negociación se establece por sector o rama de actividad, las negociaciones salariales pueden derramar los efectos sobre otras ramas modificando los precios relativos, o sobre los clientes y usuarios transfiriendo el costo de sus reivindicaciones a los precios, o afectando los costos de las empresas más pequeñas de la misma rama.

Gráficamente el resultado es una curva en U, que muestra los resultados en materia de empleo y de salarios según el grado de centralización de la negociación.

Los estudios recientes confirman las conclusiones de Calmfors, pues muestran que es superior el resultado del nivel de la negociación sobre el empleo en los países donde la misma está centralizada en el nivel nacional, porque hay mecanismos más eficaces de coordinación entre los diversos niveles y en esos países no se observa una correlación entre el grado de dispersión de los salarios y el nivel de desempleo.

5. Flexibilizar internamente la organización de la producción y el uso de la fuerza de trabajo

Para hacer frente al ritmo vertiginoso de introducción de las innovaciones científicas, tecnológicas y a los cambios en la organización de las empresas, de la producción y del trabajo, sin tener que recurrir al aumento de la dotación de personal, se promueve dentro de las empresas y organizaciones aunque con diversas modalidades y objetivos, auténticos sistemas de

flexibilidad interna o externa en cuanto a la organización del proceso de trabajo.

Otra modalidad cada vez más utilizada para reducir costos y disminuir la talla de las empresas es recurrir a la subcontratación de la provisión de piezas, subconjuntos o servicios con poco valor agregado en dirección de empresas de menor dimensión que utilizan fuerza de trabajo menos calificada, con bajos salarios y estatuto precario. La tercerización, por su parte, permite transferir el riesgo empresario y dejar otra empresa a cargo de la gestión de la fuerza de trabajo.

En ciertos casos, estas modalidades de flexibilización en cuanto a la organización del trabajo han dado como resultado una ineficiencia económica (baja productividad, y poca confiabilidad en el trabajo de la mano de obra precarizada) así como una gran desigualdad salarial entre sectores, ramas de actividad y dentro del colectivo de trabajo, han generado numerosos conflictos sociales categoriales cuyo resultado no hizo sino aumentar las desigualdades.

Pero puede instaurarse otra modalidad de flexibilización del proceso de trabajo, que no busca necesariamente reducir el empleo. Consiste en introducir cambios en la organización y el proceso de trabajo (por ejemplo polivalencia, rotación de puestos, ampliación y enriquecimiento de tareas, trabajo en equipos o grupos) siempre que, al mismo tiempo, se cumplan ciertas condiciones: 1) que la flexibilidad sea considerada necesaria y conveniente mediante la negociación y el previo acuerdo entre trabajadores y empleadores, 2) que aunque implique cambios de puestos de trabajo o de firmas, se garantice al personal involucrado la preservación de la seguridad y su estabilidad en el empleo, 3) que no implique disminución de los salarios ni de los beneficios sociales, 4) que no se genere una mayor segmentación o discriminación dentro del colectivo de trabajo y 5) que su aplicación no genere un deterioro de la salud de los trabajadores.

En lugar de reclamar, como ha sucedido anteriormente, la estabilidad a lo largo del tiempo en un mismo puesto específico de trabajo y dentro de la misma empresa (pues este objetivo es actualmente cada vez más difícil de lograr), junto con la adaptación a la flexibilidad productiva se debería acordar: 1) la estabilidad y la seguridad en el empleo (ya no necesariamente en el puesto) y en las trayectorias profesionales (independientemente de si el empleo se concreta en la misma o en otra empresa), 2) garantizar la continuidad de los derechos laborales adquiridos anteriormente así como la cobertura del sistema de seguridad social y organizar el trabajo tornándolo

"calificante", 3) que la empresa u organización sea efectivamente un lugar de aprendizaje, y 4) que se estimule la autonomía responsable y la participación de los asalariados en los beneficios y en la gestión de las empresas.

6. Descentralizar las relaciones de trabajo y flexibilizar la relación salarial

Desde la crisis de los años 1970, y como una estrategia para evitar la caída de las tasas de ganancia, disminuyó en casi todos los países la parte de los salarios en el ingreso nacional y se frenó el proceso de indexación de los salarios reales (escala móvil) en función de la inflación, con el propósito de reducir los costos laborales y aumentar la rentabilidad en un contexto de economías abiertas y más competitivo a nivel internacional. Los aumentos de salarios o su moderación estuvieron condicionados a los objetivos de control de la inflación fijados por el gobierno o sus bancos centrales.

El medio utilizado ha sido la descentralización progresiva del nivel al cual se fijan los salarios, bajando desde el sector o la rama de actividad, hasta el nivel de la empresa o incluso del establecimiento o sucursales, para poder adaptarlos de manera flexible a la situación del mercado de trabajo local y a las restricciones en materia de competencia.

Por otra parte, se introducen nuevas formas de remuneración, para buscar la integración y el consentimiento de los trabajadores y al mismo tiempo estimular la competitividad: remuneración según el rendimiento, participación en los beneficios, participación en el capital *(stock options*), pero en todos los casos conforme a la rentabilidad de las empresas en cada ejercicio.

En la década de 1980 la OCDE manifestó su hostilidad a la fijación de un salario mínimo legal, con argumentos neoclásicos: si el SML era inferior al salario de equilibrio del mercado sería ineficaz y si fuera superior engendraría la destrucción de empleos de baja productividad por el rechazo de los empleadores. Actualmente en la mayoría de los países con economías de mercado (incluso en el Reino Unido) se ha fijado un SML general, o por rama de actividad. Ahora no se discute ya su utilidad, sino cuál es el monto y cómo se ajusta.

El salario mínimo legal constituye un piso para la negociación y el empleo público, pero no tiene mucha influencia sobre el nivel de empleo y desempleo; puede constituir un medio para estimular el esfuerzo de productividad de las empresas y acelerar la relocalización de la mano de

obra desde las actividades poco productivas hacia las más productivas. En su informe la OCDE (2006-b, p.24) afirmó que ”los salarios mínimos deberían ser fijados a niveles que no perjudiquen la creación de empleos destinados a los trabajadores menos productivos”.

Como es de imaginar, en las situaciones concretas, las empresas puede recurrir a estas diversas modalidades de flexibilización de manera individual, conjunta o secuencialmente, según su propia lógica de producción y de acumulación del capital.

7. Re-regular la legislación del trabajo en detrimento de los asalariados

Una forma de flexibilizar el trabajo en todas sus dimensiones consiste en reformar la legislación laboral referida a la incorporación de fuerza de trabajo en la empresa u organización para hacer mas fácil y barato el reclutamiento y el despido del personal.

Es decir reducir o eliminar los montos para el preaviso y la indemnización por despido y eliminar restricciones institucionales o normativas para despedir, sin la autorización del ministerio de Trabajo para reducir la planta de personal en caso de necesidad, prolongar los periodos de prueba y permitir su sucesiva renovación; promover la utilización de servicios privados de selección y colocación del personal; dejar de lado las bolsas de trabajo administradas por el gremio al cual están afiliados los trabajadores de la empresa cuando se trata de contratar personal; ampliar el margen de discrecionalidad de la empresa para la determinación de los periodos de licencias y vacaciones y decidir los reemplazos.

III.2.2. Políticas estructurales y de carácter general

1. Formación y concientización de los actores sociales

Dadas las características del nuevo paradigma productivo emergente después de la crisis de los mediados de los 70, (Boyer, 2005 y Coriat, 1998), las posibilidades actuales de crear empleos estables y seguros son mayores en el sector privado que en el sector público, salvo excepciones; pero eso requiere un compromiso cívico por parte de los empresarios, invocando las profundas dimensiones de la “responsabilidad social empresarial”.

Esa insuficiencia de formación condiciona en parte la toma de conciencia acerca de la significación económica, social y psicológica que el desempleo tiene para los desocupados, sobre todo si son de larga duración, con bajo

nivel escolar y de formación profesional, o si se sienten estigmatizados y excluidos.

Pero con frecuencia los dirigentes de las asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores y sus respectivas centrales tienen una información parcial o segmentada de la situación del mercado de trabajo y de sus perspectivas. En otros casos puede haber prejuicios como considerar que el problema del desempleo está generado por la insuficiente formación profesional, la preferencia por el ocio o la falta la voluntad de trabajar, frecuentes argumentos de inspiración neoclásica.

Dada la naturaleza del problema, las actitudes y comportamientos de los dirigentes, mandos medios, técnicos y personal operativo, es muy importante diseñar las metodologías y técnicas pedagógicas más adecuadas que deberían ser inductivas (basada en la experiencia profesional y conocimientos), de carácter progresivo y participativas.

De manera complementaria o sustitutiva, las publicaciones, posters, films y *power point* y sitios web especializados, son apoyos pedagógicos que pueden ser de mucha utilidad para fijar conocimientos, estimular la búsqueda de otros nuevos y para difundirlos entre los colegas y personal en relación de dependencia. La OIT dispone para esta finalidad de un valioso material que puede servir de base.

Las modalidades presenciales más apropiadas son las conferencias seguidas de debate, los seminarios intensivos con la presencia de las autoridades de los ministerios más involucrados y de expositores de prestigio reconocido, las visitas y entrevistas con los responsables de las políticas de empleo. Pueden también formularse cursos no presenciales *on line.*

2. Crear o perfeccionar el funcionamiento del servicio público de empleo (SPE) y articularlo con el seguro contra el desempleo

Contrariamente a lo que postula la teoría económica dominante, el mercado del empleo es muy diferente a los demás mercados dada la naturaleza específica del trabajo humano. En efecto, este mercado del empleo, no es de por sí transparente sino más bien opaco; en el instante de hacer las transacciones los oferentes y demandantes de fuerza de trabajo no conocen todas las posibilidades como para elegir la más provechosa; oferentes y demandantes no se presentan individualmente en el mercado sino que actúan colectivamente o por intermedio de instituciones (sindicatos, cámaras, agencias de empleo) y teniendo en cuenta ciertas reglas (la legislación sobre contrato de trabajo y sobre empleo); los trabajadores que

buscan empleo no tienen movilidad sobre todo el territorio del país, pues además de los costos que implican los desplazamientos, tienen lazos que los arraigan con la región donde viven, con sus colegas de la empresa en la cual han pasado buena parte de sus vidas y con su familia; la racionalidad económica no siempre juega como en el caso de los bienes materiales, pues a veces se renuncia o no se acepta un empleo más remunerado como resultado de que otros valores no monetarios se consideran superiores (la solidaridad creada en el colectivo de trabajo, las adecuadas condiciones y medio ambiente de trabajo, el temor al cambio, el deseo de no perder la autonomía en el ejercicio del trabajo, etc.) y finalmente porque la fuerza de trabajo no es ¨un factor de producción¨ homogéneo e intercambiable, dadas las diferencias existentes en términos de nivel de educación formal, de calificaciones profesionales, de experiencia acumulada y de actitudes o comportamientos, todo lo cual se incluye en el concepto de competencias.

El mercado de trabajo no es de la misma naturaleza que los demás mercados. Por eso son tan frecuentes las "fallas de mercado" y se requiere la intervención del sector público para brindar información a los agentes, equilibrar el poder de negociación y evitar comportamientos monopólicos.

Cuando el Servicio Público de Empleo (SPE) funciona de manera adecuada y dispone de equipamiento y soporte informático, puede contribuir a brindar en tiempo real información actualizada y a señalar las oportunidades ofrecidas y demandadas; incluso puede facilitar a los usuarios que desde sus domicilios tengan un acceso directo a dicha información, vía teléfono, fax, correo electrónico o Internet. Últimamente, se han desarrollado empresas privadas que hacen las veces de un servicio de empleo tratando de responder a la demanda laboral (Empresas consultoras, de trabajo temporario, *call centers,* bolsas de trabajo, etc.). Los medios de prensa transmiten masivamente la información sobre la demanda, especialmente cuando se trata de cuadros gerenciales experimentados o de trabajadores altamente calificados y con experiencia profesional, cada vez más requeridos.

Actualmente y dada la diferente situación que predomina en las diversas regiones de cada país, este servicio se orienta a tomar más en consideración las dimensiones locales.

Por otra parte, el SPE debería actuar no sólo para transmitir informaciones que son tan útiles, sino más operativamente, acercar y poner en contacto oferta y demanda, informar acerca de los requisitos que se deben reunir; orientar a los desocupados hacia acciones de perfeccionamiento y de reconversión profesional; ofrecer recursos (costos de viaje y de mudanza)

por el desplazamiento hacia la localidad donde se encuentra instalada la empresa u organización que ofrezca el empleo; facilitar los cambios de lugar de trabajo del cónyuge para reagrupar la familia.

Sintéticamente, el SPE en coordinación con el organismo que otorga el seguro contra el desempleo tienen como función: 1) construir un repertorio de empleos, para que empleadores y trabajadores tengan un lenguaje común; 2) informatizar la gestión de la oferta y demanda de empleo para hacerlo más transparente y de más fácil acceso; 3) brindar información a los desocupados que buscan empleo y actuar como intermediarios para asegurar el buen funcionamiento del mercado de trabajo (anteriormente existía un monopolio de ese servicio por parte del Estado, pero progresivamente se admitió la intervención de las empresas de intermediarios, de servicios eventuales, y de las ONG, con lo cual se gana en eficacia pero aumenta la segmentación), 4) poner en práctica los dispositivos de las políticas públicas de empleo, 5) estipular el monto de los ingresos mínimos que corresponden a los beneficiarios cuando acceden a un empleo y 6) brindar información pública acerca de los resultados de sus actividades con fines de evaluación.

La mayoría de los desocupados beneficiarios del seguro reciben los beneficios y apoyos, si estuvieran en la condición de trabajadores registrados en función de las contribuciones efectuadas durante su periodo de empleo anterior y del salario percibido en los últimos meses. Pero quienes son beneficiarios tienen un subsidio cuyo máximo está cercano al salario mínimo, el cual no tiene relación directa con el salario anteriormente recibido ni con la regularidad de las cotizaciones que se mantiene mientras continúa buscando activamente un empleo.

Pero cuando existe un elevado nivel de desempleo, con esas medidas mas que reducir el desempleo masivo, sólo se mejoran las posibilidades individuales de quienes tienen mas calificación.

En países de la Unión Europea, quienes no han podido acceder al beneficio del seguro pueden solicitar, como reemplazo, una ayuda del tipo ingreso mínimo de inserción (RMI en el caso francés), que no tiene las mismas características, pues lo pueden solicitar también los inactivos. En varios países europeo se han observado muy diferentes formas de articulación entre esas modalidades y sus resultados.

En el Reino Unido de Gran Bretaña el *Employment Service*, dependiente del Ministerio que sigue los problemas del empleo, se ocupa de los desocupados, mientras que el *Benefit Agency* tiene a su cargo el pago de los

beneficios dependiendo del Ministerio de Asuntos Sociales. Desde 2002 se crearon los *Job Centres Plus* como resultado de la fusión de ambas instituciones se ocupan de los subsidios para la población en edad activa. buscando así controlar mejor a los beneficiarios en su búsqueda y presionando para que acepten los empleos que se les ofrecen por medio del SPE.

Por el contrario, en Holanda, las diversas agencias que se ocupan del problema del empleo se han especializado: por una parte están los CWI[2] distribuidos en el territorio, que tienen a su cargo el "perfilamiento" (dispositivo que se analiza más adelante) y calculan el monto del subsidio de los que tienen más dificultades, tratando de que salgan rápidamente del mercado de trabajo. Los buscadores de empleo que tienen derecho al subsidio lo cobran mediante la UWV[3], mientras que los demás recurren a los servicios de asistencia social de las municipalidades. Recientemente se ha contratado a empresas privadas de intermediación para el seguimiento de los beneficiarios.

Los economistas neoliberales, los partidos de derecha y las centrales patronales han criticado a menudo lo que consideran ineficiencia y mucha burocracia en los SPE, proponiendo reformas que van en la línea de la privatización.

Para responder a estas críticas y objeciones, los SPE de los países capitalistas industrializados se han modernizado, estableciendo relaciones contractuales con los ministerios de tutela para obtener recursos en función de los objetivos que se comprometen a lograr e internamente introducen procesos de racionalización e informatización y cambian las formas de gestión del personal evaluándolos según sus resultados, formulando proyectos de carrera profesional, estableciendo primas monetarias, siguiendo de cerca las innovaciones de las empresas privadas en cuanto a la gestión del personal. Por otra parte, cuando se requieren calificaciones específicas y complejas, cada vez más se recurre a la contratación de servicios externos remunerados, a cargo de ONG o de empresas mercantiles, poniéndolas en competencia. Los SPE dedican ahora más tiempo de sus funcionarios a reunir la información que sirva para evaluar sus resultados.

2

3

En muchos países los SPE van perdiendo progresivamente el monopolio del servicio de intermediación mientras desarrollan su actividad las agencias privadas de empleo, las empresas de servicios eventuales y las empresas consultoras que se ocupan de los ejecutivos y trabajadores altamente calificados, que compiten con aquellos en ciertos segmentos.

Al mismo tiempo se presta mayor atención a la evaluación de las actividades: el número de desocupados atendidos; la cantidad de personas que siguen procesos de formación profesional; cuantos de ellos son los que terminan satisfactoriamente y vuelven a ocupar un empleo; y que características tiene el empleo que reciben después de beneficiarse un cierto número de meses con el subsidio por desempleo, distinguiendo los beneficiarios según sus características. Esto es más fácil de hacer si se trata de programas de empleo personalizados.

Un buen indicador de la importancia que se otorga a las políticas activas de empleo consiste en estimar el promedio entre el número de desocupados por funcionario de las agencias públicas de empleo. Las estadísticas disponibles se refieren a comienzos de la década pasada pero son muy reveladoras: en Francia había 114 desocupados por cada empleado de la agencia (ANPE), en Alemania 51 y en Suecia 8. Otro indicador es el porcentaje de recursos que se destinan a las políticas de empleo activas y pasivas como proporción del PBI. En los países de Europa Occidental donde el empleo constituye una primera prioridad de los gobiernos, para las políticas de empleo (pasivas y activas) se destina entre el 4 y el 6% del PBI, y en los Estados Unidos aproximadamente sólo el 2%, sin incluir en el cálculo la disminución de las cotizaciones patronales al sistema de seguridad social.

3. Otorgar subsidios a las empresas para que no despidan o creen empleos

Las políticas tradicionales de empleo consistieron en una intervención directa del Estado para fijar normas de empleo, la creación de empleos públicos, las políticas activas del mercado de trabajo (colocaciones, orientación profesional, ayudas para buscar empleos, etc.). Pero poco a poco se introdujeron cambios y el Estado interviene de manera cada vez más indirecta para modificar las decisiones y los comportamientos de los actores, mediante incitaciones financieras positivas y negativas, haciendo un cálculo de costo-beneficio. Las mismas son también criticadas por los economistas ortodoxos porque pondrían en cuestión los mecanismos de la competencia sobre el mercado de trabajo.

Esas políticas han consistido esencialmente 1) en la reducción de los costos salariales pero sin disminuir los ingresos de los asalariados para no desestimular la demanda de fuerza de trabajo por parte de los empleadores, así como 2) incrementar el ingreso salarial sin aumentar el costo del trabajo a cargo del empleador, para estimular la demanda de fuerza de trabajo.

Desde otra perspectiva, buscando siempre abaratar los costos laborales con el propósito de evitar los despidos y de estimular la creación de empleos, se promueve el otorgamiento de subsidios temporarios a cargo del Estado o sus organismos descentralizados para cubrir parcialmente los salarios de las empresas y organizaciones que den empleo a trabajadores desocupados con bajo nivel de calificaciones.

Estas políticas son aplicadas cada vez más siempre que reúnan las condiciones requeridas, instaurando un dispositivo sistemático de seguimiento y evaluación, con el propósito de:

- compensar durante varios meses a los nuevos trabajadores la diferencia entre los beneficios monetarios otorgados por los planes sociales y los salarios básicos de convenio pagados por los empleadores, hasta que el puesto se convierta en un empleo estable y registrado;

- reducir porcentualmente durante un tiempo determinado las cotizaciones al sistema de seguridad social, en el caso de que efectivamente se creen nuevas empresas o se amplíe su capacidad de producción y cuando las mismas concreten la creación de nuevos empleos netos, registrados, con garantías de estabilidad, donde imperen adecuadas condiciones y medio ambiente de trabajo, asignando prioridad en la contratación a los trabajadores desocupados, subocupados o desalentados, o a categorías especialmente desfavorecidas de la PEA;

- formar profesionalmente dentro de la empresa o en instituciones educativas, -con costos a cargo de la empresa- a los nuevos trabajadores reclutados y reconvertir a los trabajadores con calificaciones obsoletas o en riesgo de desactualización.

Los empleos subsidiados pueden facilitar el ingreso de desocupados al empleo en ciertas empresas pero se les imponen ciertas condiciones. Es la empresa la que elige -de entre los trabajadores que se ofrecen- a quienes consideran les darán mejores resultados. Por eso si se trata de empresas del sector mercantil, las mismas procuran que el subsidio se relacione y sea mayor que la productividad que se estima aportará el trabajador. Pero este «efecto regalo» puede dar lugar a un proceso de sustitución y que nuevos

empleados reemplacen a antiguos trabajadores que resultaban más costosos. El sector público y las empresas del sector social sin fines de lucro tienen un comportamiento mas equitativo respecto de los trabajadores en dificultad. Pero por lo general no les ofrecen muchas posibilidades de formación y de acumulación de experiencia.

Los subsidios para la creación de empresas privadas en el sector mercantil a cargo de desocupados pueden concretarse de diversas maneras:

1. una ayuda a los emprendedores para su formación técnico-profesional y asistencia técnica para la gestión empresarial,

2. una ayuda financiera, por ejemplo, otorgándoles en una sola vez varios meses acumulados del subsidio contra el desempleo al cual tiene derecho, para intentar crear una empresa.

3. estimularlos con la promesa de que, en caso de fracaso, se les mantendrá los beneficios sociales y restituirá la plena vigencia el seguro contra el desempleo.

Los resultados de esta política son disímiles y dependen del nivel de las calificaciones y de la experiencia profesional previa de los desocupados, condiciones difíciles de reunir por los de larga duración y con pocas calificaciones.

Los subsidios para los nuevos empleos a crear pueden consistir en primas pagadas al empleador que reduzcan el monto del salario a su cargo o en la exoneración total o parcial de sus contribuciones a la seguridad social. En las empresas del sector mercantil esas medidas reducen el monto del salario por debajo de la productividad esperada, pero además los empleadores hacen una severa selección, dando lugar a los riesgos del "efecto regalo" y "efecto sustitución" ya mencionados. En las organizaciones sin fines de lucro, publicas o privadas, el problema consiste en que, por ser allí mas fácil el ingreso de los beneficiarios de las políticas de empleo, no siempre la tarea que realizan y los conocimientos transmitidos los preparan para insertarse posteriormente en empleos de mayor calificación en el sector mercantil.

A veces se verifican efectos perversos que no fueron buscados por los programas de empleo (J. Freyssinet 2009):

El efecto regalo se identifica mediante entrevistas o encuestas en empresas que reciben el beneficio de un subsidio para emplear un trabajador, al que ellas hubieran contratado de cualquier manera y sin necesidad del subsidio.

Esos subsidios no tienen ningún efecto sobre el comportamiento de los empresarios que se limitan a aprovechar las ventajas ofrecidas.

El efecto sustitución se produce cuando las políticas brindan beneficios a algunos trabajadores en detrimento de otros que no los reciben; por ejemplo cuando un empresario emplea a un trabajador desocupado para obtener el beneficio y reducir sus cosos laborales, pero deja de contratar a otra persona que ya había seleccionado.

El efecto desplazamiento se constata cuando, para poder beneficiarse con los subsidios, ciertas empresas deben desplazarse en el territorio, deslocalizarse, y por esa causa provocan una modificación de la estructura del empleo que en caso contrario no se hubiera producido.

4. Promover la competitividad sistémica en lugar de una competitividad-precio

Las teorías económicas neoclásicas ortodoxas han insistido en que la competitividad de las economías nacionales depende fundamentalmente de los costos. Y como se estima que los costos salariales son variables, se busca aumentarla por medio de los bajos salarios.

Varios organismos internacionales la han incluido entre las políticas recomendadas, junto con el control de la inflación, para reducir el déficit fiscal: significa el "congelamiento" de los empleos vacantes y rigidez salarial para los empleados públicos a pesar del incremento de la población usuaria o cliente a la cual tienen que servir y del agravamiento de sus necesidades, al mismo tiempo la "moderación salarial" y la flexibilidad laboral en cuanto al uso de la fuerza de trabajo en las actividades privadas.

Pero intentar competir en el comercio internacional alineando los salarios al nivel de los países de bajos salarios, como los del sudeste asiático, no parece posible o en todo caso es "una carrera hacia el abismo"; porque los nuevos países emergentes utilizan nuevas tecnologías y producen bienes de calidad con muy bajos salarios. Siempre habrá países donde se paguen salarios directos e indirectos que se pueden obtener reducciones de costos unitarios de producción debido al aumento de la productividad, resultante del cambio de los procesos productivos gracias a nuevas inversiones y la introducción de nuevas formas de gestión empresarial que permiten obtener economías de escala para satisfacer una mayor demanda.

Más recientemente, y de acuerdo al cambio ocurrido en el comercio internacional, se concluyó que buscar la competitividad actuando solamente

sobre los precios -y en particular los costos laborales- no conducía necesariamente a una mayor competitividad. Tal es el caso de Alemania y de Japón, importantes exportadores mundiales, que son países con altos salarios.

Sin dejar de lado el incremento de la productividad y la reducción de los costos unitarios de producción logrados gracias a las economías de escala, la nueva dimensión de la competitividad hacia la cual deberían orientarse los países en desarrollo implica la incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales en el mejoramiento de la calidad, ampliar la gama de variedades, la fabricación de nuevos productos, el cumplimiento estricto de los plazos de entrega comprometidos, la eficacia y rapidez del *"service"* en caso de defectos de producción o anomalías y sobre todo la flexibilidad productiva, para adaptarse de manera rápida y eficaz a los cambios en el volumen y exigencias de la demanda.

Ahora bien, esta competitividad no es se obtiene rápida y automáticamente poniendo en marcha las máquinas e incorporando las NTIC: se requiere que todos los trabajadores y el personal de dirección tengan la formación y las competencias necesarias y estén involucrados con los resultados obtenidos en virtud de "salarios de eficiencia".

En esta perspectiva la precarización del empleo, la alta rotación de la mano de obra y los bajos salarios o su disminución son contradictorias con el logro de una mayor competitividad y, a término, con el incremento del empleo. El involucramiento de los trabajadores para lograr aquellos objetivos es función:

- del nivel de salarios como estímulo para la productividad y la calidad,

- de su formación profesional y de su capacidad de movilidad y polivalencia,

- de las posibilidades de seguir aprendiendo a lo largo de su vida profesional,

- de las condiciones y medio ambiente de trabajo es decir que sea sano, seguro, confortable, creativo, le deje tiempo para el descanso y la recreación,

- de las posibilidades de participar plenamente en los resultados de la empresa, en la formulación de las decisiones en materia de gestión, y en el nivel del puesto de trabajo valorizando sus competencias.

5. Reducir la duración máxima legal de la jornada de trabajo y repartir el empleo. "Trabajar menos horas para que trabajen todos"

La reducción de la duración de la jornada máxima legal de trabajo, con o sin disminución de salarios, y al mismo tiempo una disminución de las horas extraordinarias al mínimo indispensable, son medidas que pueden dar los resultados más sensibles y en el corto plazo para generar nuevos empleos. Pero implican de hecho una reducción (menos que proporcional) de las remuneraciones, situación con la que no todos los trabajadores están de acuerdo. Se trata de que todos trabajen normalmente menos horas, a fin de que aumente la cantidad de personas ocupadas y de compartir el trabajo asalariado como una forma concreta de solidaridad, lo cual permitiría disponer de más tiempo para la vida familiar, para actividades de utilidad social, participar en la construcción del bien común a través de la vida política y en el desarrollo de actividades culturales, artísticas y deportivas. Esta política requiere poner en práctica una flexibilidad laboral positiva en cuanto a la configuración del tiempo de trabajo, y puede adoptar diversas modalidades: semana laboral reducida (cuatro días con largos fines de semana), jornadas de trabajo semanales más cortas, trabajo a tiempo parcial compartiendo un puesto de trabajo entre dos empleados, licencias pagas de estudio dentro del tiempo de trabajo, etcétera.

Cuando varios países europeos lograron establecer semanas laborales de 35 horas y reducir las horas extraordinarias así como el incremento de su costo, de hecho, el número de nuevos empleos generados por la aplicación de estas medidas fue considerable los primeros años, pero luego se redujo, debido a que los empleadores hicieron ajustes en la organización de la producción y adoptaron políticas para aumentar la productividad, intensificando el trabajo.

La experiencia francesa de las 35 horas (RTT) lograda durante el gobierno socialista generó reacciones por parte de los empleadores para obtener una compensación. Por eso, cuando al asumir el gobierno de derecha adoptó varias medidas sin llegar a enfrentar de manera directa la ley de las 35 horas:

- se suprimieron las ayudas financieras del gobierno a las empresas en caso de que adoptaran la RTT,
- se amplió el límite de horas extraordinarias autorizadas y se redujo su costo para el empleador,

- se autorizaron las derogaciones individuales para prolongar la jornada, pactadas individualmente entre el asalariado y el empleador,
- se incrementó fuertemente la negociación colectiva por empresa para establecer la reducción,

La reducción de la jornada de 40 a 35 o 37 horas que compensó el fuerte incremento del desempleo en el periodo 1993-97, se llevó a cabo sin disminución de salarios, pero fue acompañada por la moderación salarial y la flexibilización en cuanto al tiempo de trabajo. Los asalariados apreciaron el aumento del tiempo libre, sobre todo si pueden disponer de esa RTT por anticipado, pero en términos generales consideran que el trabajo se ha intensificado comparando con la situación precedente. Cuando se decidió la RTT sin rebajas salariales, como los gobiernos querían evitar despidos, varias multinacionales amenazaron con la deslocalización de sus establecimientos hacia países con bajos salarios y para quedarse en el país negociaron con los asalariados la posibilidad de prolongar la duración de la jornada sin que implicara aumentos salariales. Esa actitud pone de manifiesto las interrelaciones entre la duración del tiempo de trabajo, el empleo y el salario según la correlación de fuerzas sociales.

Otra medida que permitiría el incremento del empleo sin requerir mayor dotación de capital, consiste en la promoción del trabajo a tiempo parcial en el sector público y en las actividades de servicio, compartiendo un mismo puesto de trabajo entre dos personas.

Existen varias modalidades utilizadas para flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo y por se medio reducir los costos laborales. En primer lugar, la reducción pura y simple de la jornada de trabajo y reducir el salario, por un monto fijo o proporcional a la disminución. En segundo lugar lo que se llama suspensiones, o « *chômage technique* », consistente en la disminución de los días de trabajo semanales o mensuales en momentos de recesión, que luego pueden contabilizarse de diversa maneras : como un adelanto de los periodos de vacaciones fijado por la Ley o por el Convenio Colectivo (sin pérdida de ingresos), o reduciendo una proporción de los salarios.

Entre las nuevas modalidades implementadas en países de la Unión Europea se destacan dos : las *« cajas de ahorros de tiempo », y el « kurzarbeit ».* La primera consiste en contabilizar las horas extraordinarias sin pagarlas como tales y permitir su posterior compensación a la tarifa normal en momentos recesivos o su utilización como días adicionales de vacaciones pagos. El *kurzarbeit* por el contrario consiste en una reducción temporaria del tiempo

de trabajo pero sin que el trabajador vea disminuido su salario, porque el sector público compensa la reducción efectuada por el empleador. Ese beneficio puede tomar varias formas : un periodo de duración que puede ir como máximo hasta 12 o 18 meses ; la exoneración durante un tiempo de la mitad de las cotizaciones patronales a la seguridad social ; o la exoneración total de dichas cotizaciones para una proporción de los asalariados involucrados durante el tiempo en que los obreros o empleados siguen cursos de formación o de reconversión.

III.2.3. Las nuevas orientaciones: activación de las políticas pasivas de empleo

En nuestros días "la activación de las políticas de empleo consiste en eliminar toda ayuda financiera que pudiera desincentivar al trabajo y en someter a los beneficiarios a un sistema de control social con una fuerte restricción en cuanto a los ingresos del seguro contra el desempleo" (Freyssinet, 2009).

Debido a la presión que generó la crisis de mediados de los setenta, la difusión de las teorías neoclásicas sobre el mercado de trabajo han contribuido a crear una opinión errónea acerca de la naturaleza del desempleo: verlo como algo natural y coyuntural en un mercado de trabajo que luego de un tiempo retorna a situaciones de equilibrio y sobre las actitudes de los desocupados, que ellos disponen de otros recursos y preferirían el ocio al trabajo, dado que su "salario de reserva" sería superior al que los empleadores estarían dispuestos a pagar en relación a su productividad. Esta visión del problema tuvo inmediatas repercusiones en cuanto a las políticas de empleo, por cuanto se adoptaron medidas a las que hemos llamado de "activación de las políticas pasivas de empleo" y cuyo objetivo explícito es penalizar el desaliento y la inactividad y premiar a los inactivos y desocupados que buscan empleo.

Parece raro que en muchos países se haya tratado de estimular la oferta de fuerza de trabajo cuando había un elevado desempleo y poca demanda de mano de obra. La explicación se encuentra entre los que adhieren a la teoría neoclásica: es necesario que haya una oferta abundante de fuerza de trabajo para que no existan dificultades cuando se desea reclutar fácilmente mano de obra sin que se produzca una presión sobre los salarios. Esa política interesa también a los gobiernos, pues si los desocupados buscan trabajo y

lo encuentran, no se paga el subsidio por desempleo y disminuye el gasto en asistencia social.

El monto del subsidio por desempleo o las ayudas sociales ante la posibilidad de acceder a un empleo, mueven al desocupado a hacer un cálculo económico comparando el salario ofrecido con los costos que engendra (perdida del subsidio, pago de impuesto a las ganancias, gastos adicionales para transporte y comida fuera del hogar, recurso a guarderías infantiles, etc.). En esos casos, si la diferencia es pequeña, con frecuencia no se acepta ese empleo, salvo si se tiene un empleo no declarado o se dispone de otros ingresos.

Pero normalmente los desocupados no son holgazanes crónicos, viven su situación como un atentado a su dignidad, a su equilibrio personal y familiar, como fuente de marginación y desintegración social, situación de la cual buscan salir. Los desocupados hacen el cálculo de que cuando más tiempo pasen en el desempleo, menores serán las chances de encontrar luego un empleo y por eso no quieren prolongar ese periodo.

Por parte del Estado, las políticas consisten en individualizar a los buscadores de empleo y apoyarlos directamente para que consigan un empleo de mayor calidad. Los consejos de los economistas ortodoxos cuando piensan que los trabajadores sufren de una desincentivación frente al trabajo, consisten en tratar de contrarrestarla y de "activarlos" reduciendo el monto y la duración de las políticas sociales que les brindan un ingreso de reemplazo.

Además del subsidio por desempleo, se han instaurado políticas de subsidio conocidos como "impuesto negativo". Como ejemplos internacionales de impuestos negativos se pueden citar en EE.UU. las políticas de *workfare* (*Temporary Aid to Needy Families (TANF)*, que consisten en condicionar durante hasta cinco años el otorgamiento de alguna ayuda social o subsidio a que los que la reciben realicen actividades de contrapartida, que demuestren su voluntad de buscar activamente un empleo y participen en los programas que se les ofrecen en esa dirección (formación profesional, pasantías, aceptar empleos de utilidad colectiva, participar en actividades de socialización). Otro ejemplo es el crédito fiscal, por medio del *« Earned Income Tax Credit » (EITC*), que ha sufrido numerosas modificaciones: ese impuesto negativo se paga a las familias según el nivel de los ingresos y su composición. En 2004, 21 millones de familias habitantes en los EE.UU. lo percibían, sobre todo las mujeres jefes de hogar con hijos a cargo y desocupadas. En el Reino Unido existe el «*Working Tax Credit*» WTC) en

función de la composición de la familia (deben tener hijos a cargo) y de la edad de sus miembros. El monto del WTC disminuye a partir del momento en que los ingresos percibidos cuando tienen un empleo son mayores que el subsidio. Esa política tuvo un efecto notable para reducir los índices de pobreza. Un problema que quedó planteado consiste en saber cuales serán los impactos a largo plazo del hecho de desconectar el costo salarial del ingreso salarial.

Varias de las políticas para activar las medidas pasivas ya fueron mencionadas con relación al subsidio o seguro contra el desempleo: incrementar las contribuciones de empleadores y asalariados para evitar un posible déficit del sistema; fijar mayores condiciones a reunir para acceder al subsidio y aumentar la cantidad de cotizaciones anuales previas requeridas para tener derecho al seguro y, en los casos límite, transferir automáticamente los beneficiarios del seguro de desempleo, considerados ya "inempleables, hacia las instituciones de asistencia social. Se agrega a esto el freno del sector público a las demandas de jubilaciones anticipadas y de retiro voluntario, para detener los egresos del sistema de previsión social.

Los desocupados beneficiarios del subsidio son convocados de manera frecuente al servicio público de empleo para dar cuenta de sus actividades de búsqueda. Allí se hacen "balances de competencias" y a quienes se considera con más dificultades, se los apoya o ayuda a buscar empleo y se los moviliza para tomar contacto con eventuales empleadores.

Por otra parte se diseñan programas de acción personalizada para las categorías de la PEA que enfrentan mayores dificultades: jóvenes con pocas calificaciones que buscan su primer empleo, mujeres jefes de hogar con hijos a cargo, trabajadores de edad avanzada y con bajo nivel de calificación.

Desde hace varios años la OCDE y la Unión Europea incitan cada vez con mayor frecuencia a los gobiernos de los países miembros al *"making work pay",* es decir "hacer que el trabajo pague" y que el nivel de las remuneraciones a percibir por el trabajo asalariado, comparado con el monto –inferior- del subsidio por desempleo, estimule la salida de la inactividad o de la situación de beneficiario del seguro o de políticas sociales.

Se han implementado otros dispositivos para estimular mediante atractivos monetarios el regreso de los desocupados al empleo: se permite durante cierto tiempo compatibilizar el cobro de dicho subsidio con el ingreso

proveniente de un empleo hasta que su situación se estabilice; se otorga una prima monetaria por medio del empleador a quienes aceptan un empleo poco remunerado debido a su escasa formación profesional; se libera durante cierto tiempo del pago de impuestos a los desocupados que vuelven a ocupar un empleo y perciben bajos salarios, o se instaura un "impuesto negativo" como el caso de EE.UU. *(Earned Income Tax Credit)* y en Gran Bretaña *(Working Tax Credit)*. En otros casos, como ya se mencionó, se trata de bajar el costo salarial indirecto mediante la exoneración total o parcial durante un tiempo de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social.

La activación de las políticas pasivas implica un mayor control sobre los desocupados beneficiarios de las políticas sociales y del subsidio de desempleo, lo cual provoca fuertes tensiones que pueden dar lugar a enfermedades psíquicas y mentales.

1. Hacer un seguimiento individualizado de los beneficiarios buscadores de empleo

Frente al SPE todos los desocupados, devenidos "usuarios" tienen igualdad de derechos para acceder a los servicios ofrecidos y son libres de utilizar o no esos servicios: cada buscador de empleo tiene la libertad para decidir de que manera lo busca y elegir entre los varios que el SPE o los intermediario le ofrecen.

Pero la gravedad de la crisis y el incremento masivo del desempleo ha influido para que se agreguen al SPE otras funciones de suma importancia, por ejemplo la lucha contra la selectividad del mercado de trabajo, lo cual entra en conflicto con el principio de la igualdad. Cuanto más autónomos son y más conocimientos tienen los desempleados, más provecho pueden sacar de las prestaciones del SPE. En la situación actual se han ampliado las desigualdades y los SPE normalmente prestan más atención a los casos más fáciles de resolver poniendo en práctica servicios específicos individualizados.

Actualmente los SPE tratan de luchar más intensamente contra la desincentivación al trabajo, para que las personas "aptas" o empleables no prefieran conservar los beneficios y rechazar los empleos que se les ofrecen.

Esos dispositivos se han aplicado también a los inactivos aptos para trabajar y a los desocupados desalentados.

La crisis de los años setenta y la progresiva emergencia de un nuevo

paradigma productivo provocó un cambio sustancial en las políticas sociales y de empleo, a cargo del "estado benefactor" o "estado providencia". El desempleo con su lógica secuela de reducción de las contribuciones al sistema de seguridad social y en particular a las cajas del seguro de desempleo, redujeron el excedente fiscal y alimentaron el déficit, generando políticas alternativas al incremento de los impuestos y de las contribuciones sociales, pero con alto costo político. En varios países se impusieron restricciones a la percepción del subsidio o seguro de desempleo, con la hipótesis de que el mantenimiento de una protección social generosa y sin los debidos controles estimulaba finalmente el ocio, desalentaba la búsqueda activa de empleo, o posibilitaba el fraude por la vía del "trabajo en negro" o no registrado.

Se aplicaron penas financieras a los desocupados que no buscaran activamente empleo y a los sospechados de permanecer en una situación irregular: la sanción consistía en suspensiones o retrasos en el pago del subsidio y severas restricciones para acceder a sus beneficios sociales: se requería como condición para la continuidad una presentación personal física y periódica ante el organismo que pagara el subsidio para dar cuenta de la actividad de búsqueda; debían cumplir con las recomendaciones de formación o de reconversión profesional para adaptarse a las condiciones vigentes o futuras del mercado de trabajo. A partir de un cierto número de ofertas recibidas, el desocupado no podía rechazar el nuevo puesto de trabajo ofrecido personalmente por el servicio publico de empleo, so pena de quedar fuera del subsidio. También disminuyó progresivamente el número máximo de meses cubiertos por el seguro, así como el monto del subsidio a medida que pasaba el tiempo, hasta llegar a desaparecer totalmente.

Para hacer frente a ese problema, se ha intentado aumentar las diferencias entre los subsidios y ayudas a los desocupados y el nivel del salario mínimo, bajando los primeros. Por el "*making work pay"* se fortalecen las actividades del SPE para las poblaciones donde es mayor el riesgo de la "trampa del desempleo" o de la "trampa de la inactividad".

De una manera progresiva estas políticas del *workfare* se fueron aplicando con resultados dispares en la mayoría de los países de la OCDE y de la UE; despertaron sospechas y estigmatizaron a los desempleados generando fuertes reacciones por parte de las organizaciones sindicales.

El incremento del desempleo de larga duración y la recurrencia son los riesgos que más se trata de evitar. Pero la salida forzada de la condición de

desempleados hacia el empleo provocó la aceptación de trabajos poco remunerados, precarios y de baja calidad, so pena de perder el beneficio. Se establecieron estímulos monetarios para que los inactivos pasen a formar parte de la PEA y se inserten en el mercado de trabajo y para que los desocupados busquen empleo más intensamente, pero por regla general, son escasos los recursos de que dispone el Estado para destinarlos específicamente a políticas de empleo consistente en la generación de nuevos puestos de trabajo.

Al mismo tiempo se fue tomando conciencia de que las políticas pasivas no son suficientes para ofrecer empleo a todos los desocupados y que muchos de ellos caen en el desempleo de larga duración, se desaniman y dejan de buscar activamente, lo cual les genera problemas de salud psíquica y mental, así como descapitaliza al sistema de seguridad social.

2. Combatir la precarización del empleo

La generalización de los empleos precarios se enfrenta a ciertos límites debido a las resistencias de los sindicatos en defensa de los intereses de los asalariados. Una de las medidas más utilizadas es la ampliación del periodo de prueba antes de acceder en permanencia a un CDI.

En algunos países, como fue el caso de España, se firmaron en la década pasada acuerdos nacionales interprofesionales y se adoptaron normas que implicaron importantes exoneraciones de cargas sociales para las empresas que transformaran los contratos precarios (CDD) en CDI, o que reclutaran directamente nuevo personal con los CDI. Pero, en caso de que existan razones objetivas para despedir individualmente, las indemnizaciones eran reducidas. Una medida complementaria fue multarlas cuando utilizaran de manera irregular los contratos temporarios. En el caso de la subcontratación, los derechos colectivos están garantizados por la construcción de la noción de "empleador unitario". Los empleadores españoles terminaron reconociendo que el uso sistemático de los empleos precarios es disfuncional desde el punto de vista de la eficacia económica y de la justicia social.

Desde 2005, se instauraron en Francia la «nueva contratación» y la «primera contratación» es decir facilidades reservadas a las PyMEs de hasta 20 asalariados, bajo la modalidad de CDI, pero de hecho estos se utilizaron para aumentar la precariedad jurídica; durante los primeros dos años el empleador puede despedir sin motivo al trabajador que como compensación recibe una indemnización y se beneficia de un mayor apoyo en la búsqueda

de empleo por parte del SPE. La "nueva contratación" establece un periodo de prueba de dos años después de los cuales el nuevo CDI seguiría las reglas del derecho laboral común. Los sindicatos se opusieron, pero no pudieron obligar al gobierno a dar marcha atrás, porque en las PYMES la presencia sindical es muy débil. Es una medida que ha sido muy utilizada en dichas empresas y aún continúa.

La otra política precarizadora, la "primera contratación", tenía el mismo contenido: la contratación de jóvenes de menos de 26 años, pero en este caso en las empresas medianas y grandes con más de 20 asalariados. Pensando en su futuro, los jóvenes estudiantes universitarios y luego los secundarios se opusieron violentamente; no aceptaban que después de largos años de estudio y de quedar expuestos a la fuerte selección que introduce el mercado de trabajo contra los jóvenes, se institucionalizara un periodo de prueba de dos años. Las huelgas estudiantiles, seguidas de masivas manifestaciones, presionaron al gobierno hasta que finalmente la dejó sin efecto.

3. Adoptar la flexi-seguridad

Si se hace un esfuerzo de adaptación a la realidad específica de cada país, la experiencia dinamarquesa de "flexi-seguridad" muestra un camino y puede ser fuente de inspiración. La novedad consiste en que los derechos laborales están relacionados con la persona de los asalariados y no con el puesto de trabajo que ocupan; los mismos se acumulan y son transferibles de una empresa a otras. Existe siempre la posibilidad empresarial del despido en caso de ser necesario, pero las indemnizaciones son muy elevadas y un generoso seguro contra el desempleo comienza a regir de inmediato; las prestaciones del seguro duran mucho tiempo y el monto es adecuado; hay una política activa de empleo (formación y reconversión profesional, apoyo y seguimiento en la búsqueda de empleo, etc.) para evitar el desempleo de larga duración.

Tanto la OCDE como la UE coinciden en darle por ahora una valoración positiva a la flexi-seguridad, que ha avanzado aunque de manera heterogénea en todos los países europeos; su vigencia no se relaciona directamente con los postulados de la teoría neoclásica, sino con la creación de mercados cada vez mas segmentados.

El análisis de la flexi-seguridad instaurada en los países nórdicos es interesante porque muestra que la flexibilidad productiva y los resultados económicos no exigen como condición necesaria que se precarice la fuerza

de trabajo ni que se incrementen las desigualdades. Por eso tuvo allí tanto éxito porque permite crear un diálogo social donde todas las partes hacen concesiones negociadas y obtienen mutuos beneficios. El problema que queda planteado es importante: ¿pueden ser compatibles la flexibilidad del sistema productivo y la seguridad del empleo para el conjunto de los asalariados?

La flexi-seguridad también puede estar organizada a partir del vínculo con el empleador. Las grandes empresas han desarrollado políticas para fidelizar a los empleados cuyas calificaciones y competencias constituyen una condición para que el proceso productivo funcione normalmente. Son políticas "paternalistas" por iniciativa patronal, pero poco a poco creció la fuerza de los sindicatos y comenzó a negociarse el contenido para establecer compromisos bilaterales durables. Por eso surgieron los mercados internos de trabajo en las grandes empresas industriales, en las empresas de servicios públicos y en el sector público. Su gestión requiere estabilidad y previsibilidad del nivel de actividad para garantizar el empleo sin que haya sobre-efectivos y poder adaptar la dotación de la mano de obra a los cambios tecnológicos. Pero la crisis y la exacerbación de la competitividad han provocado reestructuraciones con desempleo masivo.

¿Cuáles son las posibilidades de construir una lógica de flexibilidad sobre la base de una renovación de los "mercados internos"? Dos condiciones al menos deben satisfacerse : 1) asegurar la formación continua de los asalariados, y no solo para adquirir las calificaciones específicas requeridas por la empresa, sino para desarrollarlas en conjunto y validar la experiencia productiva acumulada, y 2) la obligación de las empresas de asegurar, en caso de supresión de empleos, una previa recalificación de los asalariados dentro de la empresa, del grupo económico o en otras empresas y de contribuir al equilibrio del mercado de trabajo en sus "cuencas de empleo".

La flexi-seguridad pudo partir de la transferibilidad de las calificaciones, debido a la fuerza de los sindicatos de oficio para organizar el mercado de trabajo en beneficio de sus miembros, controlando el aprendizaje y la colocación, por el reconocimiento de las calificaciones, que permitía la movilidad sin riesgo de desclasificación. Esto ya no es tan generalizado, pero en algunas profesiones permanece si sus miembros cuentan con diplomas reconocidos y sus calificaciones son socialmente validadas.

Pero siempre está presente el peligro de la obsolescencia de las calificaciones por el dinamismo de las nuevas tecnologías, y en este caso la flexi-seguridad depende de:

- la vigencia de derechos a la formación continua y a la validación de las calificaciones adquiridas por vía de la experiencia,

- la existencia de instituciones profesionales, paritarias o tripartitas, que aseguren la socialización de los costos de la formación y validen con diplomas la experiencia adquirida, y

- la permanencia de los derechos de los asalariados durante la interrupción del empleo provocada por la movilidad (desempleo, rotación, deslocalización).

La flexi-seguridad también puede estar organizada a partir de la cooperación en los territorios, pues debido a las reestructuraciones que provocan supresiones masivas de empleos, se generó una tendencia a concentrar la movilización y la solidaridad en la escala del territorio, por parte de las diversas profesiones, de los actores políticos y sociales locales, recibiendo apoyos mayores que los que podrían ofrecerles los asalariados del grupo, actores locales o internacionales. Por lo general la movilidad en el espacio del territorio local afecta más a los asalariados que a los ejecutivos y personal de dirección. El deseo de "vivir y trabajar en la región" de los primeros, es cada vez más fuerte. Pero no es fácil determinar de qué manera se puede organizar la movilidad y la seguridad en el empleo en el nivel local, pues deben intervenir muchos actores y algunos de ellos son débiles. No es fácil desarrollar en el nivel del territorio un diálogo social; por otra parte, puede darse una competencia desleal entre los territorios de un mismo país, para atraer inversiones generando tensiones y conflictos entre ellos (una guerra fiscal).

4. Instaurar el *"profiling"* (perfilamiento), nueva modalidad de "activación de las políticas pasivas"

Con el objetivo explícito de reducir el déficit del sistema de seguridad social destinado al pago del subsidio a los desempleados y para evitar que los desocupados de larga duración se desanimen y dejen de buscar activamente un empleo, se han formulado políticas orientadas a segmentar en varios subgrupos el conjunto de desempleados, estableciendo perfiles -según la "distancia" en que se encuentren respecto de las posibilidades de acceder a un empleo- y a fijar prioridades. Esta política se gestó en los EE.UU. durante los años 1980, se probó luego con pocos resultados en Gran Bretaña, por lo que fue dejada de lado. Pero se utiliza actualmente con relativo éxito en Holanda y es progresivamente tomada en cuenta por otros países de la Unión Europea.

En el pasado, lo más frecuente era ocupase prioritariamente de los desempleados más fáciles de colocar, aquellos que se podrían arreglar solos, o a quienes incluso les iría mejor sin la intervención de los SPE. De esa manera se podían mostrar rápidamente resultados a los evaluadores de las políticas de empleo que buscaban rentabilizar el gasto. Otra posibilidad que comienza a experimentarse es evitar el "descremado", -no ofrecer prioritariamente apoyo y posibilidades de empleo a quienes podrían conseguirlo solos-, y en su lugar poner el acento y asignar prioridad a aquellos que presentan más dificultades para salir a flote por sus propios medios; se los ayuda a encontrar rápidamente un empleo para que no se desalienten ni lleguen a la situación de "desempleados de larga duración".

Las experiencias denominadas *"profiling"* (cuya traducción aproximada sería: "construcción de perfiles de desempleados") se basan en el uso de las estadísticas y de programas informatizados que analizan un conjunto de variables observables y establecen correlaciones entre lo sucedido en el pasado en cuanto a las características de los demandantes de empleo (con o sin subsidio por desempleo) y los puestos disponibles, e identifican las probabilidades que tienen de ocuparlos, proponiéndoles un itinerario de búsquedas con un seguimiento continuo y personalizado de su "performance" (Herbillon, 2004).

Se presupone que las políticas activas del mercado de trabajo son más eficaces cuando se relacionan directamente las necesidades individuales de los buscadores de empleo con la realidad local del mercado de trabajo y se interviene rápidamente en el inicio del período del desempleo.

El *"profiling"* puede aplicarse para dar prioridad a los más vulnerables, estimados "menos empleables", menos favorecidos, es decir los que más lo necesitan. Por el contrario, el uso de reglas estadísticas en las decisiones de selección de beneficiarios (en lugar de recurrir a la discrecionalidad de los seleccionadores) tiende a incrementar la equidad horizontal entre participantes, en el sentido de que personas en situaciones similares deben recibir un idéntico tratamiento.

El dispositivo de perfilamiento se apoya en el principio de cálculo individual de los riesgos de caer en el desempleo de larga duración y conduce a establecer finalmente una cifra promedio.

Se requiere establecer una política de «ventanilla única» para recibir a los futuros beneficiarios en dependencias del SPE, donde se reciba tanto las demandas por el seguro de desempleo, como la solicitud de declaración de

inaptitud para el trabajo, se cobren los subsidios de asistencia social, y se lleven a cabo las entrevistas iniciales.

Los desocupados que se inscriben en el seguro por desempleo se presentan en esas oficinas, mantienen una larga entrevista con un consejero profesional para evaluar, en función de la información contenida en las bases de datos, qué distancia los separan del mercado de trabajo y el riesgo que enfrentan de pasar a la condición de "desempleado de larga duración", ofreciéndoseles un apoyo según el grado de dificultad.

El Consejero mide las probabilidad positivas teniendo en cuenta las siguientes variables: 1) formación, calificaciones y experiencia, 2) otras de carácter personal, -aptitudes personales, motivación, presentación, "saber ser", cualidades relacionales, flexibilidad, aptitudes para el cambio, capacidad para superar el fracaso y 3) perspectivas profesionales, las cuales toman en cuenta el contexto, ya que el riesgo de desempleo depende de variables exógenas al demandante de empleo y de la dinámica local del mercado de trabajo, tales como: el nivel de desempleo, la dinámica económica de los sectores de actividad, la competencia sobre el mercado de trabajo, el grado de estigmatización.

A cada una de las tres variables (formación, aptitudes y perspectivas profesionales) se le asignan hasta 8 puntos (bueno, satisfactorio, medio y malo) sobre un total que puede ser de 24 como máximo, pero que es el resultado de una observación empírica y no de estudios formalizados.

Finalmente, los desocupados quedan distribuidos en cuatro categorías.

1.- Los desocupados autónomos, es decir los capaces de utilizar los servicios ofrecidos por el SPE sin necesidad de una ayuda personalizada.

2.- Desocupados que necesitan un apoyo individualizado, con posibilidades de volver a encontrar un empleo dentro del plazo de un año.

3.- Desocupados que necesitan un apoyo individualizado, con posibilidades de volver a encontrar un empleo dentro de un plazo superior a un año.

4.- Desocupados que enfrentan mayores dificultades, de tal magnitud que no pueden insertarse inmediatamente en una trayectoria de profesional.

Si el puntaje asignado a un desempleado es bajo, este debe dirigirse a un centro especializado, donde se hace un diagnóstico más profundo de su situación, se identifican con precisión las dificultades, luego notifica el resultado como si fuera un "cliente", junto con una opinión sobre sus

probabilidades de reinserción. El consejero profesional hace un estudio prospectivo del mercado de trabajo (utilizando una búsqueda por internet) y a partir de allí construye un indicador porcentual por cada oficio para las grandes zonas de empleo.

Los que se consideren más lejos de la posibilidad de obtener un empleo son objeto de un programa especial, se formula y pone en práctica su "trayectoria de regreso al empleo".

Cada uno de los demandantes de empleo con mayores dificultades queda en manos de un especialista al cual se lo contrata para encargarse de su reinserción diseñando una trayectoria personalizada en acuerdo con el demandante. Los instrumentos más utilizados para estas clasificaciones son: el asesoramiento y el seguimiento de los desocupados en función de su «distancia respecto del empleo» y su articulación con otros beneficios complementarios que están percibiendo. En el caso de que sea encomendable actividades de formación, se optará por la formación en alternancia: una parte en un establecimiento escolar y otra de tipo productivo dentro de una empresa que tome en cuenta sus demandas cuando se prevea contratar fuerza de trabajo. El financiamiento de esa formación queda a cargo el Estado, siempre que el empresario se comprometa a reclutar a dicho personal una vez logrados resultados satisfactorios.

De esta manera se pueden identificar las personas con más dificultad y se simplifica la tarea, aunque surjan ciertos problemas en su aplicación, como por ejemplo, saber dónde se sitúa la frontera para esos trabajadores objetivo?

Generalmente se ha ayudado primero a quienes tienen más chances para acceder al empleo (el "descremado") pero los empleadores beneficiarios de los subsidios para emplear a personas con dificultades también seleccionan a los que consideran más empleables y mas productivos, es decir que discriminan dentro de ese colectivo.

Si se hace una selección interna muy rigurosa, se podría caer en el riesgo de la *estigmatización,* dado que los empleadores evalúan negativamente a los desocupados que han recibido ayuda durante mucho tiempo, por considerar esto como un indicador de debilidad.

Para proceder a la selección, se recurre con frecuencia al "balance de las competencias" y la validación de la experiencia profesional con vistas a la obtención de un diploma, que puede requerir además seguir cursos de capacitación. Por otra parte el SPE asume la tarea de asesorar de manera

individualizada a los desocupados haciendo un seguimiento periódico de su vida profesional.

La mayor innovación consiste precisamente en que el sector público se responsabilice directamente de los desocupados más fácilmente empleables y que el mercado, por medio de ONG y empresas de colocación, quede encargado de apoyar la búsqueda de empleo de los desocupados con más dificultades. El dispositivo ayuda a resolver los problemas de cooperación y de coordinación entre agencias recurriendo cada vez más a operadores externos, privados o mixtos, para asistir en el proceso de inserción; estas agencias cobran según sus resultados en cuanto a la colocación.

Entre los problemas detectados que plantea esta política en Holanda puede citarse el incremento de la carga de trabajo de los funcionarios del SPE, pues el perfilamiento les insume mucho tiempo que hubieran querido destinar a las tareas de intermediación y de colocación. A veces la clasificación de los desocupados se hace muy rápidamente y se los clasifica en la categoría más baja cuando se trata de inmigrantes, con poco manejo del idioma holandés, lo cual da lugar al efecto "estigmatización". Para que el dispositivo funcione más correctamente se requiere estimular el intercambio y la cooperación entre los consejeros para analizar los casos más difíciles y hacer el seguimiento de los resultados para adquirir experiencia.

La política del "perfilamiento se ha enfrentado a una serie de problemas en Holanda. En primer lugar el cambio de la coyuntura económica, cuya gravedad repercutió sobre las tasas de desempleo, incrementándola e implicó, para los funcionarios del SPE un mayor trabajo de atención a los desempleados, y cuestionó la eficacia del SPE tradicional, generándose una contradicción en cuanto a la asignación del tiempo de trabajo ya que el perfilamiento requiere mucha mayor dedicación. Además sigue siendo muy diferente el tiempo de paso por el mercado de trabajo de las cuatro categorías establecidas, pues siempre están más tiempo desocupados los de la categoría cuatro. Por esa causa, en Holanda las categorías se redujeron luego a solo dos y el trabajo del consejero dejó de ser sistemático, interviniendo solo cuando se considera necesario. Finalmente, se han generado conflictos en cuanto a la evaluación de los desocupados y a su clasificación según categoría, percibiéndose diferencias entre los resultados de diversos organismos.

Mientras tanto en Francia, la situación del perfilamiento es diferente: el SPE (Servicio Público de Empleo de la *Agence nationale pour l'emploi – ANPE*)

es jurídicamente independiente del organismo paritario (*Unedic*) que gestiona desde su creación el seguro contra el desempleo. Desde hace poco tiempo se ha modificado esa división del trabajo. La *Unedic* creó un sistema estadístico para medir «la distancia respecto del empleo» desagregando la población en grupos que se busca homogeneizar según varios criterios (edad, sexo, situación familiar, nacionalidad, las causas del desempleo, el oficio anterior y el buscado según ramas de actividad y las calificaciones profesionales).

Esa información se transmite a la *ANPE* para que el consejero profesional la utilice en la primera entrevista con el desocupado y lo clasifique en una de las cinco categorías: i) búsqueda acelerada, ii) búsqueda activa, iii) necesidad de apoyo, iv) por los proyectos de creación de empleo presentados por el mismo desempleado, y finalmente v) aquellos que requieren medidas especiales para comenzar a buscar empleos. Luego de varios años de utilización se identificó como problema en este proceso la diferencia entre las clasificaciones iniciales hechas por la *ANPE* y lo que se constató dentro de la *Unedic.*

Esas dos experiencias europeas pusieron de manifiesto la utilidad de clasificar a los desocupados en función de sus posibilidades de acceder al empleo.

5. Combatir el trabajo y el empleo no registrados, para mejorar su calidad

Una de las modalidades más frecuentemente utilizadas para reducir los costos laborales, evadir impuestos y aumentar el control sobre la fuerza de trabajo, consiste en no declarar a los trabajadores empleados ante el ministerio correspondiente y las instituciones que se ocupan de los asuntos fiscales y no hacer los aportes al sistema previsional. Habitualmente a estas prácticas se las denominan como “trabajo en negro”.

Estos trabajadores no siempre quedan incluidos en las estadísticas oficiales del empleo y sólo se pueden hacer estimaciones y proyecciones de su magnitud a partir de encuestas muestrales. Pero sus condiciones de explotación y desprotección constituyen un drama puesto de manifiesto por las siguientes condiciones: sus salarios son normalmente más bajos que los de los trabajadores registrados; están socialmente desprotegidos porque no se les hacen los descuentos y aportes para la seguridad social, los seguros contra los riesgos del trabajo, el seguro de vida colectivo, la cuota por la afiliación sindical y para las obras sociales. Los sindicatos no les brindan la

misma protección que a los demás empleados y con frecuencia no participan en las medidas reivindicativas por temor al despido; no quedan al amparo del derecho legal al preaviso y a la indemnización en el caso de despidos; por el hecho de no estar sindicalizados no tienen acceso a los servicios de las obras sociales sindicales y deben recurrir al servicio público de salud; no disponen de recibos de sueldo válidos y por lo tanto no pueden solicitar créditos ni ser garantes; tienen dificultades para alquilar una vivienda legalmente a su nombre y ofrecer garantías para otras personas.

En nuestra opinión el empleo no registrado constituye la forma más grave de precariedad laboral.

III.3. Políticas específicas y adaptables según la coyuntura

1. Promover que las empresas e instituciones públicas incorporen a los jóvenes que buscan su primer empleo

Los ejemplos válidos en esta materia son muy numerosos según los países y desde hace un tiempo se está condicionando el apoyo y otorgamiento de subsidios del sector público a las empresas que propician retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas siempre que esos puestos sean luego ocupados por trabajadores más jóvenes.

Se trata así de hacer frente al drama de la abundancia de jóvenes desocupados, que han desertado del sistema escolar con bajas o ninguna calificación, algunos de los cuales nunca han tenido un empleo estable a pesar de contar con mayores calificaciones que la generación anterior.

Las medidas de política más frecuentes son:

- programas de formación profesional diseñados en función de la demanda concreta de las empresas y de pasantías dentro de las mismas;

- otorgamiento de subsidios monetarios a las empresas para cubrir durante un periodo prolongado una parte sustancial de los salarios de jóvenes trabajadores reclutados;

- reformas legislativas específicas para reducir en estos casos los costos salariales dejando en suspenso o simplemente anulando una parte de la legislación del trabajo en materia de estabilidad, preaviso e indemnización por despido;

- exención total o parcial, de manera temporaria o permanente, de las

contribuciones sociales empresariales, o reducción significativa asumiendo el Estado el costo de las mismas.

- programas de aprendizaje en situación real de trabajo dentro de empresas u organizaciones.

Con esas medidas se procura reducir los costos laborales directos e indirectos a cambio de la creación de empleos para los jóvenes por parte de los empresarios.

2.Instaurar programas de pasantías de aprendizaje en situación real

Por lo general, muchos de los desocupados han sido desertores del sistema escolar. Por otra parte la estructura y el contenido de la enseñanza recibida en el sistema educativo no están directamente relacionados con los puestos de trabajo disponibles en la región. Lamentablemente esta situación es la que predomina en los establecimientos escolares situados en los barrios populares y cercanos a las villas de emergencia.

A veces esa deficiencia de conocimientos se compensa porque, para cooperar con sus familias, muchos estudiantes llevan a cabo tareas remuneradas durante la prosecución de sus estudios, pero no siempre hacen su práctica laboral en relación directa con los estudios que cursan o la profesión para la cual se preparan.

Una política activa que se ha instaurado en muchos países, consiste en la programación de pasantías con varias modalidades, en función de las necesidades identificadas y de las características de los posibles beneficiarios.

Cuando se trata de desocupados con bajo nivel de educación y de formación profesional, las pasantías combinan tiempo de enseñanza en aula donde completan conocimientos básicos y eventualmente llevan a cabo la terminalidad educativa con tiempo de trabajo en empresas u organizaciones en situación real, bajo la supervisión y el apoyo de un tutor. Si una vez concluida la pasantía, se hace una evaluación seria, los pasantes o aprendices pueden validar mediante un diploma o certificado los conocimientos adquiridos, lo que constituye un punto de partida con mayores posibilidades para ingresar en el mercado de trabajo.

Estos sistemas de pasantías y de aprendizaje requieren una norma coherente, válida tanto para el sector mercantil como para el sector público, disponer de recursos para compensar el trabajo de los tutores y docentes y formarlos, prever un estímulo monetario a los aprendices y pasantes para que puedan

cubrir sus necesidades básicas durante ese periodo sin desertar; en caso de pasar las pruebas correspondientes otorgar un certificado o diploma con validez nacional como un elemento importante para la construcción de su identidad.

En estos casos, las pasantías y los aprendizajes contribuyen a reducir las brechas sociales y son un mecanismo que promueve la inclusión de los jóvenes.

Obviamente, para que este sistema dé resultados positivos, se requiere una cooperación activa por parte de los empresarios, permitiendo el ingreso de los pasantes, brindándoles facilidades y promoviendo un clima de aprendizaje con la intervención de trabajadores calificados que, dentro de su tiempo de trabajo, actúen como tutores.

3. Adoptar un sistema de crédito fiscal para las empresas que lleven a cabo actividades de educación permanente o de formación profesional

Entre las medidas tendientes a reducir los costos salariales se encuentra el crédito fiscal, que adopta la forma de reducciones impositivas otorgadas a las empresas en el caso de que financien los costos de actividades de educación permanente o de formación profesional.

Algunas de esas actividades se desarrollan dentro de la empresa y otras en establecimientos escolares o en edificios de ONG o de instituciones académicas privadas.

Por lo general desde el sector público se lleva a cabo un concurso, que establece prioridades, para financiar –en función del presupuesto disponible para esta actividad- aquellos proyectos que además de su correcta presentación formal tengan mayor utilidad, tanto para adquirir conocimientos específicos, en actividades propias de las empresas solicitantes, o conocimientos generales que aumentan las calificaciones profesionales susceptibles de ser demandadas por las empresas de la rama o del sector.

En los hechos, las grandes empresas, -transnacionales o grandes grupos económicos de capital nacional- sobre todo las que han invertido en las nuevas tecnologías informatizadas y en la compra de maquinarias y equipos de alta complejidad, llevan a cabo por su cuenta numerosas actividades de formación profesional y de actualización, para grupos de personal cuidadosamente seleccionado, sin requerir el apoyo del Estado.

Generalmente en estos casos son conocimientos específicos los que se promueven.

En cuanto a la selección del personal que deberá concurrir a dichas actividades, se observa que en el contenido de los programas y la metodología pedagógica a utilizar es todavía incipiente, la participación informativa y consultiva de los asalariados es débil, pero a pesar de que ello sería de suma utilidad involucrarlos para detectar las necesidades, las dificultades y mejorar el rendimiento.

El otro problema que queda planteado cuando los cursos se hacen fuera del establecimiento, es saber si los asalariados pueden contabilizar esas actividades como componente de su tiempo de trabajo o si deben destinar para ello su tiempo libre, fuera de la jornada laboral (normalmente de noche) o durante los días no laborables (los sábados por ejemplo)

4. Formular políticas de empleo y formación profesional orientadas hacia sectores o ramas de actividad específicas

Estas actividades focalizadas pueden responder a una demanda de las empresas del sector o a decisiones de política económica nacional o provincial para fortalecer actividades estratégicas, sustituir importaciones, promover exportaciones, o reconvertir ramas o empresas en dificultad.

Pueden ser de carácter permanente o estacional (periodos de cosecha, de zafra, de vacaciones estivales o hibernales, según los periodos escolares), llevarse a cabo a lo largo de todo el territorio nacional o en determinadas provincias o regiones donde esas empresas están localizadas.

La existencia de un plan nacional de desarrollo que establezca prioridades, o de un plan para una rama o sector especifico es importante porque permitiría prever y anticipar, establecer las reglas que estipulen las condiciones a reunir por las empresas, el presupuesto a asignar, el mecanismo de asignación y la evaluación de los resultados.

El problema que se plantea es el de la posible discriminación positiva, que beneficia a una rama y dentro de ella a ciertas empresas, en detrimento de otras por razones presupuestarias, debido a su localización territorial o por decisiones políticas. De allí la importancia de insertar estas actividades dentro de un plan o programa para garantizar su continuidad, controlar los costos económicos y sociales. En estos casos también pueden jugar claramente, pero en sentido negativo, los efectos “regalo”, “sustitución” y “deslocalización” ya mencionados.

Estas actividades no reducen el desempleo, pero aumentan la empleabilidad y dan más "chances" para acceder al empleo. La formación no constituye entonces un factor de reducción del desempleo, salvo cuando falta mano de obra con calificaciones. Por otra parte, la posibilidad de seguir cursos de formación está en relación directa con el nivel de calificaciones anteriores, y son los más calificados los que sacan mejor provecho de la formación.

5. Promover la generación de empleos promovidos en el sector público

En lugar de medidas generales y de contenido universal, que operan como una "regadera" costosas, poco eficaces y difíciles de evaluar, se deberían adoptar ciertas políticas específicas de empleo en el sector público del tipo *Trabajos de Utilidad Colectiva* (TUC) orientadas a ciertas categorías socio-profesionales de la PEA, que consisten en políticas de información y formación para trabajadores en dificultad, destinan recursos con carácter prioritario para la orientación y formación profesional y la información sobre la demanda de fuerza de trabajo, los estimulan y acompañan para que ingresen o vuelvan a la población económicamente activa. Por ejemplo:

- las mujeres jefes de familia, con varios hijos a cargo y con pocas calificaciones profesionales,

- los trabajadores desocupados de edad madura víctimas de los procesos de privatización, de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y de la reestructuración económica,

- los desocupados de larga duración, (al borde de la exclusión social), que han perdido sus calificaciones y el hábito de trabajar de manera regular.

No siempre se trata de empleos de carácter permanente: han sido creados en contrapartida de una reducción del salario básico y de las cotizaciones sociales obligatorias y de la eliminación pura y simple del derecho al preaviso y a la indemnización por causa de despido injustificado. En ciertos casos, esas políticas permiten una sustitución de trabajadores más antiguos que no han adquirido las calificaciones para trabajar con las nuevas tecnologías, por trabajadores más jóvenes (y por lo tanto más baratos) con una escolaridad más prolongada y con conocimientos de idiomas e informática.

También pueden incluirse dentro de este objetivo a las políticas públicas de apoyo a la continuidad, la creación y el desarrollo de empresas abandonadas por sus dueños, en quiebra, o en dificultad; recuperadas por sus trabajadores para mantener la fuente de trabajo y cobrar los salarios caídos; las que a

veces devienen cooperativas de trabajo, empresas públicas o autogestionarias, en base a las cuales se puede constituir un sector social de la economía.

El Estado puede otorgar primas para estimular la creación de empleos (exoneraciones fiscales, reducción de las cotizaciones a la seguridad social, especialmente en las ramas y regiones más afectadas). Esas políticas permiten evitar la baja de la rentabilidad de las empresas, incitando a reclutar mano de obra tomando a su cargo una parte de los salarios, reduciendo las cotizaciones sociales o tomándolas a cargo del Estado, aunque esto signifique un costo fiscal.

Las posibles modalidades de este tipo de políticas de empleo son numerosas, corren los riesgos del nepotismo y el clientelismo, y pueden tener objetivos múltiples, dado su potencial impacto electoral.

6. Apoyar a los desempleados para que constituyan pequeñas y microempresas

No es fácil en el corto plazo convertir a un grupo grande de desocupados en empresarios. Se requieren reunir muchas condiciones, pues un pequeño empresario, inclusive sin personal asalariado, no se improvisa. Los primeros candidatos para salir adelante a partir de este apoyo son los "beneficiados" con los sistemas de pre-jubilaciones o retiros voluntarios en las empresas públicas, por haber constituido un pequeño capital y tener cierta formación profesional, gerencial y experiencia en materia de gestión; pero además de saber organizar el proceso productivo se requieren nociones de comercialización para comprar insumos y vender productos, contraer créditos, confeccionar los registros contables, hacer trámites bancarios, liquidar y pagar salarios e impuestos, etcétera. El apoyo del sector público del tipo SEBRAE brasileño, de fundaciones, cámaras empresariales o de ONGs es indispensable para el éxito de estos emprendimientos, que pueden consistir en créditos promocionales, beneficios fiscales, suministro de información y asistencia tecnológica y formación aplicada sobre las áreas funcionales de gestión de empresas (ofrecimiento de tutores, promoción de visitas y entrevistas con empresarios exitosos, constitución de redes, etcétera). Pero sin duda lo más importante es que una agencia pública coopere estrechamente con ellos mediante asistencia técnica, organización de exposiciones y rondas de negocios, estableciendo un sistema preferencial de compras y de presentación en licitaciones, a fin de que logren construir su propio mercado.

La tendencia mundial se orienta a disminuir la talla de las empresas más grandes; por otra parte las PyMEs en su conjunto y de manera general, son las que emplean mayor cantidad de personal, a pesar de contar con una débil dotación de capital, pues usan tecnologías poco intensivas en capital que por su propia naturaleza no son destructoras de empleos. Las PyMEs tienen mayores probabilidades que las grandes empresas para flexibilizar la producción, adaptarla rápida y adecuadamente a la demanda y por ese camino ser más competitivas.

Pero para poder cumplir una función decisiva en las políticas de empleo, las PyMEs deben tener acceso al crédito barato, con varios años de gracia, en buenas condiciones y sin exigencias de garantías excesivas. La política industrial podría fortalecer a las PyMEs que intercambien mutuamente productos y servicios entre ellas y su trabajo en red y no solamente como proveedoras y subcontratistas de las empresas más grandes, creando un verdadero tejido industrial para difundir, adaptar y absorber rápidamente las innovaciones.

Con frecuencia la creación de micro-emprendimientos productivos ha obedecido a la necesidad de generar en lo inmediato empleos e ingresos, pero eso no asegura que dichas empresas vayan a ser exitosas a mediano plazo: se requiere estudios de mercado y de tipo prospectivo sobre las posibilidades reales de constituir un negocio sustentable. No todos los desocupados tienen, en el momento de perder su empleo, la capacidad de emprender ni los conocimientos para gestionar una empresa de manera eficiente.

7. Generar "empleos de proximidad" en el sector no mercantil

Esta idea no es nueva, ya fue popularizada por Jacques Delors a comienzos de la década pasada en el llamado "Libro Blanco sobre el Empleo", como un medio para atender al crecimiento de la demanda de servicios personales generada por vastos sectores de la sociedad y, además, combatir por esa vía el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Proclamándose la presencia de un verdadero "yacimiento de empleos" inexplotado.

Esta política consiste en crear, a partir de la economía no mercantil, empleos de utilidad colectiva mediante contratos de trabajo de duración determinada pero susceptibles de renovación, con remuneraciones cercanas al mínimo legal y acceso al sistema de seguridad social. Permitirían el ingreso al mercado de trabajo a personas con bajo nivel de calificación y débil productividad como es el caso de jóvenes desertores del sistema escolar sin

experiencia de trabajo, desempleados de larga duración, mujeres jefes de familia con hijos a cargo y escasa formación profesional, víctimas de accidentes de trabajo con secuelas y trabajadores despedidos por causa de envejecimiento precoz.

Tales puestos de trabajo equivalen a actividades de servicio tradicionalmente no mercantiles, fuera del radio de acción de la competencia internacional, en municipios, instituciones de apoyo educativo y deportivas, movimientos sociales, centros de salud, asociaciones religiosas y ONGs. Son tareas que no requieren al inicio una elevada calificación como por ejemplo reparar y mantener la higiene de los edificios públicos y vías de comunicación, cuidar enfermos, atender ancianos, minusválidos y niños en sus domicilios, apoyar en sus tareas escolares a niños y jóvenes de familias en dificultad, cuidar y preservar el medio ambiente. Se debería prever una parte de tiempo dentro de la jornada laboral para concluir los estudios primarios y secundarios, seguir cursos de formación o de reconversión profesional.

Para lanzar una política de este tipo se necesita disponer al inicio de un modesto presupuesto en el sector público o en ONG´s y pasar progresivamente a financiarse con aportes del sistema de seguridad social, de las instituciones municipales y de los organismos beneficiarios que, gracias a ello, a mediano plazo verían reducidos sus costos. La condición para el éxito de esa política es la existencia de un sector público eficiente en el nivel municipal, con capacidad para programar, organizar y supervisar estas actividades y para que las tareas asignadas permitan aprender y adquirir experiencias que aseguren posteriormente la plena inserción en el mercado de trabajo.

8. Políticas de empleo en el nivel local

La medida consiste en instaurar, mediante subsidios directos a los empresarios, reducciones fiscales y menores cotizaciones empresariales al sistema de seguridad social, el otorgamiento de préstamos promocionales y otros beneficios para las empresas que pongan en práctica formas promovidas de empleo.

Desde hace varias décadas y bajo el impulso de las políticas de descentralización para atender a necesidades o promover el desarrollo de territorios con características y necesidades especiales, se han generalizado las políticas económicas y de empleo en el nivel local.

Con frecuencia se citan ejemplos exitosos, como los polos tecnológicos y parques industriales inspirándose en la experiencia del Sillicon Valley, o los distritos industriales según el modelo italiano, donde las relaciones de proximidad cimentadas por una historia común, la cercanía de universidades y centros de investigación con los cuales interactúan, y la especialización productiva regional permiten la creación de redes que articulan la cooperación de diversos sectores y actores sociales. Se establecen ciertos compromisos mutuos para el desarrollo del territorio, haciendo mutuas concesiones negociadas donde la suma es positiva para la mayoría: estabilidad y seguridad en el empleo, condiciones y medio ambiente de trabajo adecuadas, involucramiento, reconocimiento social de las calificaciones y competencias, moderación en cuando a las demandas laborales, aceptación de la introducción de las innovaciones tecnológicas y organizacionales, esfuerzos conjuntos para alcanzar elevados niveles de calidad y de productividad.

En este tipo de política de desarrollo la estabilidad y seguridad en el empleo de los trabajadores de oficio y calificados constituye una garantía de competitividad en términos de calidad y productividad, que incrementa las potencialidades de la región en los órdenes nacional e internacional.

Sin embargo frecuentemente se implementa una política de desarrollo y empleo local de tipo voluntarista, que se adopta a nivel central, sin apoyarse en una trayectoria productiva local ni consultar a los actores sociales, lo cual compromete los resultados.

También en este caso existe el riesgo de discriminación positiva a favor de una región o provincia, por razones extra-económicas: tales como demandas o presiones de personalidades políticas responden a su vez de sus electores o simplemente con fines electorales.

El objetivo central en algunos casos no es tanto en el de generar empleos estables, sino combatir primero la indigencia y la pobreza creando puestos de trabajo que tienen bajos requerimientos de formación profesional, otorgando ingresos en contrapartida.

En muchos casos, los beneficiarios de estas políticas son los municipios, que sin hacer desembolsos de su propio presupuesto pueden disponer de fuerza de trabajo poco calificada para tareas de utilidad colectiva -"trabajos de proximidad"- que no podrían llevar a cabo con su presupuesto ordinario.

Casi siempre ese personal, reclutados con un estatuto precario, no goza propiamente de una relación salarial segura y estable en el ámbito

municipal, sino que benefician de políticas sociales de nivel nacional o provincial, pero En el mejor de los casos son contratados por tiempo determinado, como monotributistas, pero sin garantías para su renovación periódica. Por lo tanto los directivos municipales deben asumir la gestión cotidiana de esa fuerza de trabajo adicional mientras que la decisión de su selección y reclutamiento se sitúa fuera del control municipal y queda sometida a presiones de los movimientos sociales u ONG sobre el poder político.

Uno de los problemas que se plantea en este mercado interno de trabajo es la segmentación dentro del colectivo de los empleados municipales, donde unos tienen estabilidad, seguridad, protección social y cuentan con una representación sindical, mientras quedan subordinados a sus colegas dentro de las dependencias en las cuales se los incluye y les toca realizar las tareas de menor prestigio social y más penosas, generando una división social y técnica del trabajo desfavorable: empleos del sector "secundario", sujetos a un estatuto precario.

9. Generar empleos con los recursos del subsidio a los desocupados

Como ya se señaló, quienes de manera involuntaria y a pesar de reunir las condiciones necesarias, se ven privados de trabajo durante un tiempo prolongado dejando de percibir ingresos, experimentan sufrimientos que pueden dar lugar a problemas de salud psíquica y mental, hasta ahora poco explorados.

Algunos especialistas como B. Mérieux (1978) han calculado para el caso francés, los costos y beneficios generados por el pago de subsidios a desocupados involuntarios y demostraron la utilidad de destinar fondos de la seguridad social para financiar políticas activas orientadas hacia la creación de empresas que generen empleos en el sector privado. Para los así empleados esto significará obtener un ingreso relativamente modesto que no es un subsidio sino una contrapartida a cambio de un trabajo, dejar de depender de la asistencia pública, recuperar su identidad de trabajador, alcanzar un reconocimiento social, conservar y desarrollar sus calificaciones y competencias y volver a insertarse en la sociedad.

Para el sistema de seguridad social que está a cargo de la gestión de los subsidios por desempleo, la creación de un empleo así promovido significa, a término, una recaudación de contribuciones en lugar de un puro y simple egreso de dinero.

Cuando no es posible proveer un empleo remunerado a los desocupados y

éstos se han desalentado por diversas razones o han perdido su empleabilidad, la medida adoptada progresivamente en los países europeos es la institución de un "ingreso mínimo de inserción", un "ingreso ciudadano", o un "salario social" sin la obligación de ofrecer una contrapartida en trabajo. Normalmente se otorga, a partir de la mayoría de edad a las personas que no vivan en el seno de sus familias, por el sólo hecho de ser ciudadanos y no tener la posibilidad de trabajar. Resulta muy importante para los jóvenes que no acceden a un empleo luego de la salida del sistema escolar, sin cobertura del seguro contra la desocupación por no haber cotizado anteriormente. La continuidad de este subsidio debería condicionarse a que los beneficiarios se esforzaran en buscar activamente un empleo y, llegado el caso, aceptaran los que se les propongan de acuerdo con su perfil.

10. Promover el empleo de personas con capacidades diferentes, víctimas de accidentes de trabajo y con secuelas de enfermedades profesionales

Actualmente existe un número considerable de minusválidos (aunque la estadística es parcial e incompleta), por causas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que no están en condiciones de volver a ocupar sus anteriores puestos de trabajo.

Para volver a emplearlos se debe hacer primero un esfuerzo sistemático de readaptación física y psicológica, (provocado el accidente y por la disminución de sus capacidades). Se deben programar actividades especiales de formación y reconversión profesional por haber quedado cierto tiempo fuera del aparato productivo y haber perdido por desuso sus anteriores calificaciones y experiencia así como el hábito de trabajar, Esta tarea de rehabilitación ha quedado tradicionalmente a cargo de profesionales competentes que se desempeñan en el sector público, en entidades de beneficencia y en las ONG.

Por otra parte, hay personas que no pueden acceder al empleo debido a problema físicos, síquicos y mentales de carácter congénito, pero que por lo general podrían acceder a un empleo si se adoptaran medidas adecuadas. La aplicación de la Ergonomía puede constituir una herramienta preciosa para adaptar el contenido del trabajo y el diseño de los puestos de trabajo a los trabajadores minusválidos: como resultado de eso, las máquinas y herramientas, sillas y mesas de trabajo, sistemas de información y de comunicación, por ejemplo, deberían ser diseñadas para lograr reducir el esfuerzo, aumentar el confort y la eficacia y hacer más llevadero el trabajo

como resultado de lo cual esos trabajadores podría desarrollar una tarea productiva y sentirse socialmente útiles.

La política más generalizada consiste en reservar de un porcentaje de empleos para los minusválidos y para las víctimas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, tanto en el sector público como en el privado.

11. Formular programas de empleo frente a situaciones de emergencia

Ante catástrofes naturales y desequilibrios ecológicos, además de la ayuda humanitaria, con frecuencia se otorgan recursos (de fuentes nacionales y de la ayuda solidaria internacional) en alimentos, medicamentos, vestimenta, asistencia técnica, materiales e insumos para la reconstrucción de viviendas y edificios, herramientas y combustibles. Una vez enfrentados los problemas urgentes de salud y de subsistencia, ministerios de trabajo en coordinación con el de obras públicas y con los estados provinciales y municipales directamente involucrados, pueden formular planes y programas destinados a obras de infraestructura dañadas (puentes, caminos, canales, diques, usinas eléctricas, etc.) y edificios públicos (escuelas, guarderías infantiles, centros de salud, instalación de obras sanitarias y agua corriente, campos de deportes, espacios de usos múltiples) y también viviendas, asignando prioridad a las familias de las víctimas del desempleo otorgando subsidios y planes sociales. Durante los meses posteriores, el sector de la construcción es el que más empleos genera, mientras se rehabilitan los demás sectores en función del crédito disponible para edificar y reponer maquinarias y equipos. La formación profesional y la reconversión de la mano de obra puede constituir un factor importante y una oportunidad para la reconversión del anterior sistema productivo.

12. Adoptar políticas de empleo focalizadas para categorías específicas de la PEA

El desempleo y el subempleo no afectan por igual a todas las categorías de la PEA. Son más vulnerables los jóvenes desertores del sistema escolar con bajo nivel de formación profesional, las mujeres jefes de hogar en esa condición y con hijos de corta edad a cargo, las personas de edad avanzada que han sido desplazadas del empleo por los procesos de modernización y reconversión del sistema productivo o por causa de las secuelas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y los trabajadores migrantes provenientes de países con un menor grado de desarrollo relativo.

A todos ellos el mercado de trabajo los va a discriminar negativamente y

por eso es necesario que se adopten políticas especificas, de “discriminación positiva”, para cada uno de esos grupos, como por ejemplo:

- asignación del subsidio por desempleo, aunque el número de años de cotización sea insuficiente, y en complemento brindar apoyo psicológico para aumentar la autoestima, reconocer las calificaciones y competencias de que disponen, potenciándolas y brindar orientación vocacional,

- alentar la terminalidad educativa de quienes no han concluido la escolaridad primaria y secundaria, con estímulos para el cumplimiento de cada meta,

- promover cursos de formación profesional y pasantías en situación real de trabajo,

- apoyar la búsqueda activa de empleo en función de las demandas de fuerza de trabajo de las empresas y organismos públicos, acompañándolos en las visitas a los centros de trabajo,

- prestar asistencia para la movilidad geográfica, mudanza e instalación si el puesto de trabajo ofrecido está situado a gran distancia de su domicilio,

- incentivar a los empleadores mediante la reducción de las contribuciones al sistema de seguridad social, subsidio para cubrir temporariamente una parte del salario, etc.

Esta enumeración y análisis de las diversas políticas de empleo, identificando sus objetivos explícitos e implícitos, pone de manifiesto que no hay “una sola y única manera” de hacer frente a los desequilibrios e injusticias generados por el funcionamiento del mercado de trabajo en las economías capitalistas de mercado y que las mismas pueden articularse, combinarse y complementarse para obtener resultados positivos.

VI. La evaluación de las políticas de empleo

La evaluación de las políticas de empleo es un problema complejo, porque sus resultados provocan una alta sensibilidad social, involucra a un número heterogéneo de decisores del sector público cuyas necesidades y campos de acción son diferentes. En ciertos casos pueden interesarse en ese proceso los empleadores, los sindicatos y las ONG, además de los organismos internacionales que contribuyen a su financiamiento -como la OIT que busca hacer el seguimiento y la comparación en el nivel internacional. Los objetos de la evaluación pueden clasificarse de la siguiente manera.

VI.1. Evaluación de los objetivos y/o de los mecanismos para identificar los problemas que se trata de remediar

Para fijar los objetivos, con frecuencia hay restricciones y urgencias de orden político, pues se discuten los costos y beneficios esperados de las medidas de política, aunque difícilmente se trate luego de medir los resultados.

Con frecuencia el examen de las políticas de una dependencia es realizado por otros servicios gubernamentales, institutos de investigación o comisiones nombradas por el gobierno, no siempre independientes del organismo evaluado, existiendo por lo tanto el riesgo de "endogamia".

En varios países de la UE y de la OCDE, y a instancias de la OIT, se han establecido acuerdos tripartitos con respecto a la evaluación, donde por consenso se definen prioridades para la acción, tomando en cuenta el máximo de puntos de vista diferentes expresados por los interlocutores sociales.

Es frecuente encontrarse con que se evalúa de manera parcial y aislada del contexto económico, social y político y de sus perspectivas.

Cabe plantearse en esta etapa las siguientes preguntas sobre los objetivos y su orden de prioridad: ¿son los correctos? ¿están bien jerarquizados según su importancia y su urgencia?

VI.2. Evaluación de los resultados de las medidas y de los programas puestos en práctica para alcanzar los objetivos propuestos, una vez identificados

Esta fase por su naturaleza requiere una evaluación cuantitativa, buscando las causas de los resultados –buenos o deficientes- observados.

Se debe evaluar el conjunto de las políticas pero estas pueden tener varios objetivos y hay que ver su interdependencia y su rango de prioridad, para dar a cada uno, si es posible, un coeficiente de evaluación. Cuando solo se analiza uno de los múltiples objetivos, la evaluación es de poca utilidad.

Las políticas de empleo tienen repercusiones económicas y sociales, pero algunos objetivos solo pueden evaluarse luego de pasados varios años.

Se debe distinguir entre los efectos brutos y los netos, puede haber efectos de **sustitución** (se logran ciertos objetivos en detrimento de otros) y efectos de **desplazamiento** (ciertos empresarios aumentan sus efectivos, pero con la supresión de empleos en empresas competidoras que no participan del programa).

Otra cuestión puede ser estimar el costo total de la política para el gobierno en su presupuesto, aunque esto no se reduzca a lo que perciben en conjunto los beneficiarios.

En el lenguaje de los organismos internacionales, la "rentabilidad" de un programa depende de sus efectos netos, pero a veces los políticos evalúan de manera rápida solo los efectos brutos, y centran su atención sobre el impacto de las políticas de empleo para un cierto grupo de población, el que más les interesa, sin preocuparse de lo que pasa con los otros.

IV.3. Evaluación de la implementación, es decir la aptitud del aparato administrativo para concebir correctamente el programa respondiendo a las orientaciones de la política gubernamental, y para ponerlo en práctica

La pregunta central se refiere entonces a conocer si la concepción del programa se corresponde con los objetivos y si los programas son aplicados de manera eficaz.

Si al hacer una evaluación, se observa que una política no tiene buenos resultados ello puede deberse a deficiencias en una de esas tres etapas: concepción, objetivos o aplicación.

Cada país puede otorgar mayor prioridad a un tema que a otro. Y esto puede ser muy diferente según el régimen político y el sistema de relaciones de trabajo vigente: si hay o no instituciones tripartitas que se ocupan del problema del desempleo.

Lo más frecuente es tratar de analizar los efectos de un programa en términos de resultados y de costos. Por ejemplo si las condiciones y el monto de los subsidios para la creación de empleos es suficiente o no para incitar a los empleadores con respecto a las categorías de trabajadores que se proponían. Se establece así una relación causal entre el servicio ofrecido y su resultado económico y social: quienes y cuántos son los beneficiarios, el tipo de tratamiento que se les da y si se prevé hacer un seguimiento regular. Esto permite proporcionar a los administradores del programa los indicadores de resultado respecto de los objetivos fijados.

Es importante identificar el grado de compromiso de las autoridades administrativas encargadas de la política y del gobierno en su conjunto en materia de asignación de recursos, para implementar el seguimiento, conocer el uso que se va a dar a los resultados, la difusión que se va a hacer de las evaluaciones, así como la decisión de continuar el proceso y de construir la infraestructura para hacerlo posible.

Los informes deben ser transparentes y en la redacción debe evitarse el lenguaje ambiguo o complejo, que dificulta su comprensión por parte de los decidores y de los especialistas.

Desde el inicio del programa se debe definir la situación de partida y el periodo de referencia con respecto a los cuales se intentará medir los efectos.

IV.4. Aspectos metodológicos de la evaluación

Una metodología subjetiva consiste en preguntar a los beneficiarios ¿cuál sería su comportamiento si no hubiera sido beneficiado por el programa? Cuando se está inserto en un programa de formación ¿el beneficiario hubiera seguido cursos si no existiera el programa?

Otro método consiste en comparar cuáles eran los beneficios existentes antes y después del programa, para los mismos beneficiarios, pero eso no siempre permite identificar las "pérdidas" (gastos improductivos) y los efectos netos, pues el contexto macro puede haber influido en los resultados.

Se pueden hacer estudios de tipo "epidemiológico" con dos grupos (uno de ellos "testigo", con iguales características al del objeto de la evaluación. Pero no siempre las diferencias pueden imputarse solamente al programa sin tomar en cuenta otras que son intangibles. A veces uno de esos grupos de beneficiarios puede tener mejores resultados que otros, simplemente porque los integrantes elegidos están desde el inicio más motivados. En este caso la evaluación estaría falseada, por lo que se llama un "desvío de selección".

Se pueden hacer estudios econométricos para reducir la influencia de las variables no observadas, pero en algunos casos la amplitud de dicha distorsión es muy grande y no se pueden sacar conclusiones exactas.

Los métodos denominados "experimentales" se usaron sobre todo en EE.UU. recurriendo a las técnicas de selección aleatoria porque son los más confiables, aunque su uso plantea problemas éticos. Se define un grupo objetivo para otorgarle los beneficios y otro como testigo y en ambos casos se hace una selección aleatoria. De esa manera se evitan los problemas de distorsión. Pero si en el curso de la evaluación un integrante del grupo testigo quiere pasar al otro grupo, no está autorizado a salir de su posición y beneficiarse del programa, aunque su necesidad lo amerite. Cuando el número de beneficiarios estudiados es grande, se procede a un sorteo. El problema entonces consiste en elegir bien y de manera precisa su grupo objetivo.

Esta metodología es útil cuando:

- el derecho para acceder al programa no es universal, sino que está limitado por la oferta de recursos disponibles,

- una vez que los interesados se han repartido al azar entre el grupo experimental y el grupo testigo cada uno de ellos es informado de la naturaleza de la experiencia y acepta voluntariamente participar, y

- el costo de la experiencia es razonable.

Entre los métodos no experimentales se incluyen la comparación de grupos apareados, pero esto puede dar lugar a un desvío de selección desde el inicio.

Si desde el gobierno se tiene con anterioridad una idea muy limitada del resultado buscado y hay poca predisposición para evaluar, no es necesario hacer el estudio porque se necesitan informaciones administrativas estadísticas detalladas y a veces hasta de naturaleza cualitativa. En este caso, lo mejor es hacer un "proyecto piloto".

IV.5. ¿Cuándo hay que evaluar?

Los resultados de la evaluación no garantizan utilidad para los responsables de adoptar las decisiones si estos no llegan en el buen momento.

El método debe ser elegido y adoptado desde el inicio del programa. De esa manera se dispone de información sobre los problemas planteados en el comienzo de la implementación y los que se puedan llegar a plantear. También puede ser que los efectos solo se puedan verificar un tiempo después, por eso para poderlos estudiar el proceso de evaluación debe proseguir.

Tenemos además los "estudios de demostración", llamados comúnmente "proyectos piloto" que permiten rápidamente obtener información en el tiempo deseado y de esa manera reducir los riesgos políticos para los que organizan el programa.

IV.6. ¿Quién debe hacer la evaluación?

Si la evaluación es interna, y la hacen los funcionarios involucrados en el programa, se corre el riesgo de que al querer proteger los programas existentes, se pueden cerrar a las ideas nuevas. La transparencia es necesaria. Si es la misma institución la que se autoevalúa, no es posible lograr objetividad.

Pero si la evaluación es totalmente externa, también hay riesgos, porque se pueden privilegiar los aspectos académicos en lugar de tener en cuenta las verdaderas preocupaciones de los decidores. El recurso a evaluadores externos no es siempre una garantía de independencia ni de objetividad: estos pueden autocensurarse y no identificar falencias o problemas, para no entrar en desacuerdo con la administración y perder futuros contratos.

El éxito de este proceso depende de quien haga la evaluación. Debería ser un instituto independiente, si posible que cuente con una representación tripartita cuando el proyecto trata de problemas del mercado de trabajo, o expertos independientes

IV.7. Recomendaciones para que la evaluación sea exitosa

1. Procurar que la evaluación sea útil para los poderes públicos

Para que la evaluación sea exitosa, se requiere implicación del poder público a cargo de las políticas y que el proceso sea continuo y transparente. Se debe poner más el acento en el proceso de implementación y ampliar el abanico de temas cubiertos en cada categoría de evaluación, porque muchos objetivos son interdependientes. A veces los frutos de los programas requieren dejar pasar muchos años para ponerse de manifiesto.

Es necesario conocer los efectos brutos y los efectos netos, así como los efectos secundarios, indirectos o inducidos.

2. Distinguir los efectos institucionales de los efectos sobre los individuos

Lo más recomendable es que la evaluación sea el resultado de una investigación interdisciplinaria con métodos cuanti y cualitativos, selectivo para elegir el objeto de una evaluación, centrándose sobre el campo cubierto por el programa y evitando la generalización de los resultados.

3. La evaluación, planteada a partir de una serie de cuestiones a medir

He aquí algunas ideas a incluir en los formularios de aplicación:

a) La eficacia: ¿la implementación se llevó a cabo como se había previsto originariamente?; ¿se alcanzaron los objetivos?; ¿en caso de ser afirmativo se debió esencialmente a la acción del Estado?; ¿sin el Estado, esas actividades no hubieran tenido lugar?; ¿existieron efectos de factores exteriores?; ¿hubo efectos secundarios o inducidos?; ¿si los objetivos fueron superados, se habían hecho bien las previsiones?; ¿si por el contrario, no se alcanzaron, hubo un mal uso de los recursos o se derrocharon?

b) Los recursos: ¿se dispuso del personal comprometido por la institución demandante y el Estado otorgó los montos presupuestarios en el tiempo previsto?; ¿hubo aportes de recursos del sector público y del privado y en ese caso ambos se complementaron?; ¿qué parte de los recursos se

invirtieron inútilmente porque los objetivos se habrían logrado incluso sin intervención del programa?

Conclusiones

El desempleo y subempleo bajo todas sus formas, la precarización, el empleo informal, el no registrado (o en "negro") y sus consecuencias: la pobreza, la indigencia y la exclusión social a donde conduce el desempleo de larga duración, constituyen el nuevo y dramático contenido de la "cuestión social".

Se trata de un problema de la sociedad en su conjunto: no involucra solamente al Estado, si bien a éste le cabe intervenir directa y activamente para compensar las fallas del mercado. Es la sociedad entera la que tiene que involucrarse para buscar soluciones y aplicarlas, por ejemplo, por medio de la negociación tripartita, para la adopción de un "Pacto Social por el Empleo".

¿Por qué no recurrir a la concertación social para hacer frente a este problema, uniendo los esfuerzos de todas las partes involucradas? El Estado y los empresarios (los mayores creadores de empleo), los trabajadores y sus respectivas asociaciones profesionales deberían acordar poner en marcha políticas activas y pasivas de empleo coherentes y complementarias entre sí. Sus objetivos principales son reducir la desocupación y la subocupación demandante, generar empleos genuinos, productivos y estables, alejando toda tentación autoritaria, paternalista, burocrática, tecnocrática o clientelista; hacer frente a este desafío y al mismo tiempo reconocer a los trabajadores por medio de sus organizaciones el derecho a acceder a toda la información estadística y a los estudios disponibles, a formular propuestas, a recibir asistencia técnica de organismos científicos y universitarios y participar en la formulación de decisiones de política, dado que son potencialmente las primeras víctimas de las crisis que desembocan en el desempleo.

En el futuro la variación del nivel de empleo dependerá esencialmente de la combinación y complementariedad entre las políticas pasivas y activas, habida cuenta del comportamiento de las variables macroeconómicas y de los cambios institucionales y normativos mencionados al comienzo.

La búsqueda de una competitividad genuina del sistema productivo (condición necesaria para la generación de nuevos empleos estables y de calidad) debe ir acompañada con la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales (generación de nuevos procesos y productos, modificaciones en las formas de organización de las empresas y del proceso de trabajo), el incremento de las calificaciones profesionales y

las competencias del personal, para hacer posible el aumento de la productividad, el mejoramiento de la calidad, la mejora de los salarios reales y una más equitativa distribución funcional del ingreso.

Obviamente para generar empleo es necesario el crecimiento económico, pero este solo no basta, sino que debería lugar a un "desarrollo con rostro humano" y a un "crecimiento rico en empleos". En caso contrario, se instauraría un modelo donde coexistirían el fuerte crecimiento del PBI, excedentes del comercio exterior y de las cuentas fiscales, elevada productividad, reducción de los costos laborales, regulación de la tasa de cambio pero también disminución del número absoluto de empleos, crecimiento del desempleo, del subempleo, del trabajo no registrado, de las actividades informales y la precarización creciente de quienes están empleados.

Referencias bibliográficas

Appel des économistes pour sortir de la pensée unique (1997), *Pour un noveau plein emploi*, Alternativas Economiques, Syros, Paris.

Artus Patrick, Muet Pierre-Alain (1997), *Théories du Chômage*, Economie Poche, Economica, Paris.

Auer Peter, Cazes Sandrine (2000), « L'emploi durable persiste dans les pays industrialisés », *Revue Internationale du Travail*, n°139-4.

Barbier Jean-Claude, Gautié Jerôme (coord.) (1998), *Les politiques de l´emploi en Europe et aux Etats-Unis*,Presses Universitaires de France, Paris.

Blanhard Olivier, Fitoussi Jean-Paul (1998) *Croissance et Chômage*, Conseil d´Analyse Economique, La Documentation Française,Paris

Boisard Pierre (2005), Politiques et institutions suédoises d'aide au retour à l'emploi, *Les Papiers du CERC*, n°2005-05.

Boyer Robert (2006), *La flexibilité danoise. Quels enseignements pour la France?,* Paris, CEPREMAP.

Boyer Robert y Neffa Julio C. (coords.) (2004). *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad/Miño y Dávila/CDG.

Céline (2005), Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi, *Les Papiers du CERC*, n°2005-4.

Centre d'études de l'emploi (2006), *La qualité de l'emploi*, Paris, La Découverte.

Delarue Véronique (2005), Politiques et institutions néerlandaises d'aide au retour à l'emploi, *Les Papiers du CERC*, n°2005-03.

Dollé Michel (2000), La réforme du welfare aux États-Unis : une tentative d'évaluation, CERC, Documents de travail, n°2000.02

Erhel Cristine (2010), Les politiques de l´emploi, en Europe: quelles réactions face á la crise? Document de travail Nº 129, CEE, septiembre,

Fajertag Guiseppe, Pochet Philippe (dir.) (2001), *La nouvelle dynamique des pactes sociaux en Europe*, Bruxelles, P.I.E-Peter Lang.

Fleury Marie-José (2005), Politiques et institutions allemandes d'aide au retour à l'emploi, *Les Papiers du CERC*, n°2005-11.

Freyssinet Jacques (2000), «Les négociations sur les temps de travail en Europe», in G. de Terssac y D-G. Tremblay (dir.), *Où va le temps de travail ?,* Toulouse, Octarès.

Freyssinet Jacques (2004a), Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental, Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo, CEIL PIETTE del CONICET/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires, Agosto de 2003. [http://www.ceil-piette.gov.ar/docfor/docfor/2004/MUE/MUEfreyssinet.doc].

Freyssinet Jacques (2004b), « Les conditions institutionnelles d'une politique de croissance et de création d'emplois en Europe », in O. Beaud, A. Lechevalier, I. Pernice, S. Strudel (dir.), *L'Europe en voie de constitution*, Bruxelles, Bruylant.

Freyssinet Jacques (2004c), *Le chômage*, Repéres, La Découverte, Paris.

Freyssinet, Jacques (2005), « Quels acteurs et quels niveaux pertinents de représentation dans un système productif en restructuration ? », *La revue de l'IRES*, n° 47, Paris..

Freyssinet, Jacques (2006), L' « insécurité juridique » de l'employeur, Réunion de travail « Contrat de travail et relation d'emploi », Document de l´IRES, Paris.

Gautié Jérôme y Neffa Julio C. (1999), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Lumen/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Bs. As.

Guillemin Hervé, Martine Moule (1993), *Le marché du travail, Salaires et emploi dans es théories économiques*, Axes, Enrolles, Paris.

Herbillon Jean-Michel (2004), «Le «profiling» des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas», *Travail et emploi*, n°99.

Holcman Robert (1997), *Le chômage. Mecanismes économiques, consequences sociales et humaines*. Economie, La Documentation Française. Paris.

Keynes, John Maynard (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*.

L'Horty Yannick (2006), *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte.

Mansuy Michèle (2005), Politiques et institutions danoises d'aide au retour à l'emploi*, Les Papiers du CERC*, n°2005-02.

Marchand Olivier (2002), *Plein emploi, l´improbable retour*, Folio actuel, Le Monde, Paris.

Méda Dominique, Pascal Petit, Pierre Concialdi, Thomas Coutrot, Jacky Fayolle, Hervé le Bras, Bernard Gazier, Jacques Freyssinet y Jean Christipohe le Duigou (2000), "Le rétour du plein-emploi?", in: *L´Economie Politique*, nº 8, Alternatives Economiques, 4ème Trimestre.

Neffa Julio César (dir.), (2007): *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. II.- Neoclásicos y nuevos keynesianos*, Fondo de Cultura Económica/CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.

Neffa Julio C., Demian Panigo, Pablo Pérez (2000), *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, Buenos Aires, Trabajo y Sociedad/CEIL-PIETTE.

Neffa Julio César (coord.) (2006) *Teorías Económicas sobre el Mercado de Trabajo I: Keynesianos y Marxistas*, Fondo de Cultura Económica/CEIL PIETTE/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.

Neffa, Julio César (2005a), Contribución al debate sobre las políticas de empleo, Documento de los Proyectos FONCYT PAV 103, "Trabajo, Desarrollo y Diversidad". Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local y PICT 12-112 "Investigación de áreas problema del mercado de trabajo argentino desde un enfoque heterodoxo. Propuesta de políticas públicas alternativas", offset, ed. CEIL-PIETTE del CONICET.

Neffa, Julio César (2005b): Escenarios de salida de crisis y alternativas de desarrollo para Argentina. El trabajo y el empleo vistos en prospectiva durante la transición, Documento presentado al Seminario "Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina", organizado por el CEIL PIETTE, el Plan Fénix y otras instituciones, en la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires, Agosto de 2005.

Neffa Julio César y Eymard-Duvernay François (coords.) (2007), *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. III. Análisis institucionalistas*, Fondo de Cultura Económica/CEIL PIETTE, Buenos Aires.

OCDE (1991), *L´évaluation des programmes pour l´emploi et des mesues sociales. Le point sur une question complexe*, OCDE, Paris.

OIT (1997), *Convention sur les Agences d'emploi privées*, Genève, OIT.

Pisany-Ferry Jean y otros (2000), *Plein Emploi*, Conseil d´Analyse Economique, La Documentation Française, Paris.

Redor Dominique (1999), *Economie du travail et de l´emploi*, Eco, Monstchretien, Paris.

Reveaud Gilles (2006), «La stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre du travail», *Travail et emploi*, n°107.

Revue française des affaires sociales (2003), « L'Etat-providence nordique : ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix », n°57-4.

Empleo, desempleo & políticas de empleo

Esta serie de documentos, de frecuencia trimestral, publica los resultados de proyectos de estudios e investigaciones realizadas por investigadores y becarios del área Empleo, desempleo y políticas de empleo, sometidos a un sistema de referato interno, así como ponencias y conferencias presentadas en eventos académicos organizados por el Area y traducciones de especialistas extranjeros.

Director: Julio César Neffa

CEIL-PIETTE Saavedra 15 C1083ACA Buenos Aires, Argentina publicaciones@ceil-piette.gov.ar